

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**

L'Italie des réformes ? Oui, toujours, assurément ! À grands pas ? Peut-être... ce qui est certain c'est que l'Italie est frémissante dans tous les secteurs de la vie politique et sociale et la quasi-totalité des corps constitués est attentive à ces frémissements dont le numéro 6 de *La Lettre d'Italie* nous révèle bien des aspects.

Le 31 janvier 2015, Sergio Mattarella est élu à la présidence de la République. Il est « le » candidat du président du Conseil, et, en raison de sa personnalité réservée comme du fait qu'il semble bien tenir à « cultiver la normalité », certains pensent déjà que « l'omniprésent président du Conseil prendra aisément le pas médiatique sur la présidence ». Néanmoins, observe Michaël Bardin, qui étudie la composition d'une « équipe présidentielle peut-être bien "taillée" pour contrecarrer M. Renzi... si le nouveau président de la République est un homme discret, il ne semble pas pour autant vouloir être un chef d'État "effacé" derrière la communication à outrance émanant du Palazzo Chigi... ».

Frémissements aussi, exprimés dans « La voix d'Italie », à propos de l'arrêt n° 238 de 2014 rendu par la Cour constitutionnelle et qui a suscité de très nombreux commentaires en Italie comme aussi dans toute l'Europe. Diletta Tega présente cette décision de la Cour qui pourrait bien faire évoluer la coutume internationale relative à l'immunité juridictionnelle des États pour des actes *iure imperii* lorsque cette coutume entre en contradiction avec les dispositions constitutionnelles tendant à protéger les droits fondamentaux de la personne humaine.

Pour sa part, Tommaso F. Giupponi revient sur l'arrêt n° 120 de 2014 qui « semble se mouvoir entre continuité et discontinuité », puisque si la Cour constitutionnelle confirme qu'elle ne peut contrôler la constitutionnalité des règlements



parlementaires, elle indique la voie du conflit d'attribution pour concilier « l'autonomie constitutionnelle des Chambres et les droits ou principes constitutionnels en conflit avec elle ».

Le concert sur le sort des embryons humains sera, sans doute, international aussi, lorsque la décision de Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme sera rendue dans l'affaire *Parillo c. Italie*, écrit Mélina Douchy-Oudot qui rappelle que la loi n° 40 de 2004 tend à protéger la potentialité de vie en interdisant le don d'embryon humain cryoconservé aux fins de recherche

Sommaire :

- . De la souveraineté des États à celle des droits
- . La « contrôlabilité » des règlements parlementaires
- . Entretien : Renato Balduzzi
- . Liberté de culte et planification d'urbanisme en Lombardie
- . Restera-t-il des parlementaires au M5S ?
- . Cour constitutionnelle et CEDH : la PMA et le sort des embryons humains
- . Cour constitutionnelle : une composition inédite et renouvelée
- . Un projet de réforme pénale d'envergure
- . Gouvernement : des démissions gênantes
- . Le trust en droit fiscal italien
- . L'élection de S. Mattarella : quelques enjeux et nouvelle victoire de M. Renzi
- . Point de vue : La Gauche contre elle-même ?
- . Loi électorale : l'*Italicum* toujours en discussion.

scientifique. Ainsi, estime-t-elle, « si au plan moral, l'interdiction apparaît justifiée, au plan strictement juridique, il n'y aurait pas incohérence de la législation italienne » qui, d'un côté, autorise l'importation de lignées de cellules issues de la destruction d'embryons aux fins de recherche scientifique et interdit, de l'autre, ladite destruction sur son propre territoire car la lignée de cellules importée n'est plus la vie.

Entretien exclusif, obtenu par Michaël Bardin pour *La Lettre d'Italie*, du ministre Renato Balduzzi qui a bien voulu dresser le bilan politique et personnel de son expérience à la tête du ministère de la Santé du Gouvernement dirigé par Mario Monti de 2011 à 2013 et livrer son sentiment sur la réforme constitutionnelle en cours et ses chances de succès.

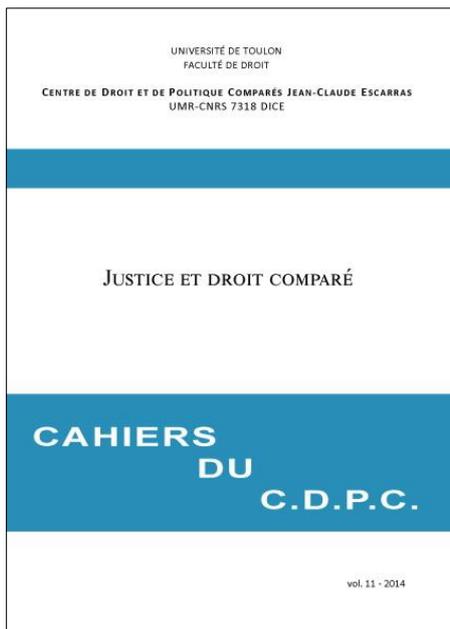
Frémissements encore à la Cour constitutionnelle qui, en quelques mois, a vu le renouvellement de trois de ses membres, attend l'élection de deux nouveaux juges et a élu Alessandro Criscuolo, à sa présidence. Céline Maillafet note que, contrairement à une pratique observée depuis quelques années, la règle de l'ancienneté ne l'a pas emporté et le trente-neuvième président de la Cour occupera sa fonction pendant trois ans.

Frémissements enfin, lorsqu'il s'agit de l'effectivité de la liberté de culte des confessions religieuses. Tatiana Disperati envisage cette question dans son étude de la législation lombarde du 3 février 2015 qui prévoit un renforcement des principes de la planification des édifices religieux. Ou encore, comme le note Catherine Tzutzuiano, lorsque le 23 décembre 2014, le gouvernement dévoile un projet de loi ambitieux relatif à une réforme pénale d'envergure qui vise à rendre la justice pénale plus rapide, à apporter des réponses efficaces à certains délits, à prévenir le risque d'impunité que le mécanisme de la prescription fait peser sur le cours du processus judiciaire et à poursuivre la lutte contre le surpeuplement carcéral tout en favorisant la réalisation de la finalité rééducative de la peine. Enfin, si « le trust demeure une institution étrangère qui n'a toujours pas trouvé ses repères en Italie » observe Sylvie Schmitt, cela n'a pas empêché la Cour de cassation, en 2015, d'en unifier le régime fiscal et de déjouer ainsi les procédés d'optimisation fiscale et la fraude.

Il reste que l'actuel gouvernement italien suscite parfois un certain agacement pour celui qui ne semble guère pardonner au « très médiatique président du Conseil » issu du Parti démocrate de centre-gauche, d'avoir prêté une oreille attentive à l'une des vieilles revendications du patronat italien, d'avoir rompu avec le syndicalisme italien, et notamment la CGIL, alliée historique du PCI puis du PD, de cumuler finalement les signes d'un « rapprochement, désormais ouvertement assumé, avec les thèses économiques orthodoxes, traditionnellement portées par la droite ». Julien Giudicelli opère quelque parallèle et observe, en France comme en Italie, « la Gauche, *contre elle-même* ». Billet d'humeur, en quelque sorte !... ■

■ Publications

Les Cahiers du CDPC : Justice et droit comparé



Justice et droit comparé, la thématique de ce volume 11 des *Cahiers du CDPC* est riche d'observations et de propositions.

Ainsi, les réformes ne manquent jamais lorsqu'il s'agit de réduire la durée des contentieux, de simplifier et d'améliorer les procédures. L'Italie n'échappe pas à la règle et c'est sur cette question épineuse de la régulation des contentieux devant les cours suprêmes que s'ouvre la première partie de cette nouvelle livraison des *Cahiers du CDPC*.

Envisager les réformes possibles et nécessaires des systèmes juridiques en droit comparé implique une ouverture d'esprit qu'Anna de Vita n'hésite pas à promouvoir avec force. Le droit comparé est une source intarissable de « pistes » de réformes développées par les contributeurs de ce numéro qui œuvrent ici pour une plus grande « transparence » des méthodes afin de permettre une plus grande communicabilité.

Dans cet esprit, le « secret » fait l'objet de la seconde partie de ce numéro des *Cahiers du CDPC* avec la publication des communications des jeunes chercheurs aux quatrième Doctoriades euro-méditerranéennes qui se sont déroulées en 2012, dans le cadre des Journées de la Jeune Recherche de l'école doctorale Civilisations et sociétés euro-méditerranéennes et comparées de l'Université de Toulon. ***Les Cahiers du CDPC : Justice et droit comparé (vol. 11), Maryse Baudrez (dir.), 2014, 198 p.***

■ La voix d'Italie (1/2)

De la souveraineté des États à celle des droits ? (à propos de l'arrêt n° 238 de 2014)

par Diletta Tega

Professeur associé de droit constitutionnel à l'Université de Bologne

1. Le 22 octobre 2014, avec l'arrêt n° 238, la Cour constitutionnelle italienne a écarté de l'ordonnancement, pour violation des articles 2 et 24 de la Constitution, une règle de droit international généralement reconnue, à savoir l'immunité de juridiction civile des États pour des actes *jure imperii* commis par des États étrangers en violation grave du droit international, limitant ainsi la portée (et la garantie) du premier alinéa de l'article 10 de la Constitution. De même, avec cette décision, elle a également annulé, les normes législatives obligeant à se conformer à l'arrêt de la Cour internationale de Justice (CIJ) qui affirmait cette immunité (c'est-à-dire, les règles générales d'exécution de la Charte des Nations Unies, dans la mesure où elles sont applicables à cet arrêt spécifique du juge international, ou les normes spéciales adoptées en 2013 pour l'exécution de cet arrêt).

La décision n° 238, qui adhère à une doctrine certes autorisée mais tout à fait minoritaire (selon laquelle l'État qui respecte les principes fondamentaux de sa propre Constitution, en particulier pour assurer la protection des droits de l'homme, ne commettrait pas un délit international, v. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, dernière éd., Naples, 2014), a été adoptée avec difficultés. Cela est d'autant plus vrai que si l'ordonnancement italien prévoyait l'opinion dissidente, plus d'un juge l'aurait certainement utilisée.

Il faut dire que l'État italien n'a pas tardé à prendre ses distances avec cette décision, craignant peut-être des prises de positions de la communauté internationale sur la légalité du comportement italien : moins d'un mois plus tard, le Parlement a inséré, dans la loi de conversion en loi du décret-loi n° 132 du 12 septembre 2014, portant mesures urgentes de déjudiciarisation et autres dispositions pour définir l'arriéré en matière de procès civil, l'article 19-bis qui prévoit, en substance, que les comptes des représentations diplomatiques et consulaires étrangères en Italie ne sont pas soumis à exécution forcée. Pour le reste, les institutions politiques du pays font preuve, jusqu'à maintenant, d'un silence embarrassé et ininterrompu.

La doctrine italienne et étrangère, surprise par la solution inattendue adoptée par la Cour, a abondamment commenté la décision (qui a d'ailleurs été suivie d'une ordonnance d'irrecevabilité manifeste (n° 30 de 2015), la Cour ayant, comme on l'a vu avec la décision n° 238, déjà annulé les normes attaquées et établi que l'immunité internationale coutumière ne pouvait être reconnue par le droit italien). Cette doctrine se divise, en deux camps presque égaux, entre critiques inquiets et défenseurs enthousiastes d'une sorte de « souveraineté des droits ». Gaetano Silvestri, président émérite de la Cour constitutionnelle, tout en partageant les préoccupations sur la solution technique choisie, a parlé d'un dogme de la

(...) la portée de cette décision, que beaucoup considèrent comme « historique », pourra s'apprécier pleinement seulement dans plusieurs années tant elle implique et « chavire » avec une grande (et peut-être excessive) désinvolture des points cardinaux de l'ordonnancement.

souveraineté de l'État miné par la force universelle des valeurs (G. SILVESTRI, « Sovranità vs. Diritti fondamentali », www.questionegiustizia.it).

Au-delà des analyses doctrinales immédiates, la portée de cette décision, que beaucoup considèrent comme « historique », pourra s'apprécier pleinement seulement dans plusieurs années tant elle implique et « chavire » avec une grande (et peut-être excessive) désinvolture des points cardinaux de l'ordonnancement.

- D'une part, elle applique la théorie dite des *contre limites*, centrée sur le respect des principes fondamentaux de l'ordre

constitutionnel, pour expulser la norme internationale coutumière incompatible avec eux (cf. entre autres, F. SALERNO, « Giustizia costituzionale *versus* giustizia internazionale nell'applicazione del diritto internazionale generalmente riconosciuto », *Quad. cost.*, 2015, p. 33 et s. ; P. FARAGUNA, « La sentenza n. 238 del 2014: i controllimiti in azione » *Quad. cost.*, 2014, p. 899 et s.; également, L. GRADONI, « Corte costituzionale italiana e Corte internazionale di giustizia in rotta di collisione sull'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione civile » *SIDIBlog*, www.sidi-isil.org). Pour obtenir un tel résultat, il a fallu dépasser le précédent établi par l'arrêt n° 48 de 1979, qui affirmait que l'Assemblée Constituante avait retenu la constitutionnalité de toutes les coutumes internationales préexistantes et qui déjà opéraient dans l'ordonnancement juridique italien grâce à un mécanisme d'adéquation implicite tiré de l'organisation rigide indiscutable des rapports entre les ordres juridiques.

- D'autre part, à l'inverse, la valeur du principe internationaliste, proclamé dans la Constitution à l'article 10, alinéa premier et à l'article 11 de la Constitution est « redimensionnée », véhiculant l'idée qu'en cas de conflit entre les droits de la défense et le respect mutuel du principe de la souveraineté des États, les premiers s'imposent au nom de ce que l'on pourrait appeler une « souveraineté des droits ». Ainsi, la Cour ne semble pas tenir compte de l'obligation de se conformer à un arrêt de la CIJ (en substance, la Cour constitutionnelle, « interdit » au gouvernement italien de mettre en œuvre la décision d'une Cour internationale), instance juridictionnelle qui relève d'une organisation internationale visant à assurer la paix et la justice entre les nations.

2. Parmi les raisons qui font que cette décision est historique, il faut relever aussi l'extraordinaire « délicatesse » du *background* qui a conduit à la prise de position retentissante de la Cour italienne. Les décisions à l'origine du recours se rapportent à un événement historique qui s'est déroulé entre septembre 1943 et la fin de la guerre, période durant laquelle les forces armées allemandes ont commis de nombreuses atrocités contre la population

italienne : massacres de civils ou encore déportations et travaux forcés. Des centaines de milliers de soldats italiens ont été faits prisonniers en Italie ou dans d'autres zones de guerre, et la majorité d'entre eux, se sont vus refuser le statut de prisonniers de guerre et ont été déportés en Allemagne pour y effectuer des travaux forcés.

Le traité de paix entre les puissances alliées et l'Italie, du 10 février 1947, a ordonné la restitution de tous les biens de l'État et des citoyens italiens déportés en Allemagne après le 3 septembre 1943, conformément aux mesures adoptées par les puissances alliées.

Dans les années qui ont suivi, de nombreux citoyens italiens ont demandé la reconnaissance par les tribunaux allemands de leur droit à indemnisation, mais après une série de modifications normatives (la dernière ayant eu lieu en 1965), ils n'ont pas obtenu satisfaction : du reste, les procédures judiciaires engagées par des victimes de nationalité étrangère ont été généralement rejetées (la législation délimitant la catégorie des victimes des persécutions du régime national-socialiste, aux requérants qui avaient leur domicile ou leur résidence permanente en Allemagne).

En 1961, la République italienne a conclu avec la République fédérale d'Allemagne, l'Accord de Bonn, en vertu duquel 40 millions de marks allemands étaient versés à l'Italie, pour clore « toutes les réclamations et les demandes de la République italienne ou de personnes physiques ou morales italiennes, toujours pendantes à l'encontre la République fédérale d'Allemagne ou à l'encontre des personnes physiques ou morales allemandes, pour des faits s'étant déroulés entre le 1^{er} septembre 1939 et le 8 mai 1945 ». L'accord précisait également que « le gouvernement italien tiendra indemne la République fédérale d'Allemagne et les personnes morales et physiques allemandes de toute action en justice ou autre prétention de personnes physiques ou morales italiennes concernant lesdites revendications et demandes ». Au cours de la même année, un second accord était

conclu pour l'indemnisation des ressortissants italiens touchés par des persécutions du régime national-socialiste.

En 2000, une loi allemande a mis en place, avec le concours des entreprises allemandes qui ont bénéficié de ces prestations « non volontaires », une fondation appelée « Mémoire, responsabilité et avenir », afin de maintenir vivant le souvenir des événements et d'assurer une indemnisation aux victimes de travaux forcés à l'exclusion des prisonniers de guerre, auxquels, selon la loi, ces travaux pouvaient légitimement être imposés. Ainsi, nombre de militaires italiens détenus à qui l'on avait refusé le statut de prisonniers de guerre, ont effectué une demande d'indemnisation. Les autorités allemandes, toutefois, ont affirmé qu'au regard des règles du droit international qui auraient empêcher de priver unilatéralement des détenus du statut de prisonniers de guerre, les détenus italiens n'avaient jamais perdu ce statut et n'étaient donc pas concernés par la disposition législative (loi « sauvegardée » par le Tribunal constitutionnel allemand qui, par sa décision du 28 juin 2004, a nié qu'en excluant les prisonniers de guerre du bénéfice de l'indemnisation, elle aurait violé le principe constitutionnel d'égalité).

À la dimension humaine et morale de la thématique s'ajoute une dernière question qui nous ramène à l'époque actuelle : la Cour de cassation italienne ayant continué de soutenir l'existence de la compétence des juridictions italiennes (cas *Ferrini*, arrêt du 11 mars 2004, n° 5044), l'Allemagne a demandé à la CIJ, sur le fondement de l'article 1^{er} de la Convention européenne pour le règlement pacifique des différends du 29 avril 1957, de déclarer que l'Italie, du fait que les juridictions italiennes n'avaient pas reconnu l'immunité juridictionnelle de l'Allemagne lors des procédures engagées devant elles pour la réparation des dommages subis par des citoyens italiens (à la suite de conduites illicites des troupes du Troisième Reich entre septembre 1943 et mai 1945, a violé ses obligations juridiques internationales en ne respectant pas la norme internationale sur

l'immunité des États devant les juridictions civiles des autres États ; ainsi que de déclarer l'obligation de l'Italie de rendre non exécutoires les jugements qui ont violé l'immunité de l'Allemagne et de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les juridictions italiennes

s'abstiennent à l'avenir de connaître des actions engagées contre l'Allemagne à raison des dits faits.

L'arrêt de la CIJ du 3 février 2012, a accueilli positivement la demande allemande en affirmant, en bref, la responsabilité de l'Italie pour violation de la règle sur l'immunité et lui a imposé d'adopter des mesures afin de s'assurer que les jugements violant cette règle ne soient pas exécutés et qu'à l'avenir, les juges respectent la norme internationale telle qu'elle est interprétée dans l'arrêt. Toutefois, la CIJ a reconnu que l'incompétence des juridictions italiennes implique un sacrifice des droits de ceux qui ont subi les conséquences des crimes commis par un État étranger sans aucune compensation ; par conséquent, la CIJ a précisé que la question, en vue de sa résolution, peut être l'objet de négociations ultérieures entre les deux États.

Plus précisément, la CIJ a rappelé que la règle de l'immunité de juridiction des États occupe une place importante en droit international et dans les relations internationales ; elle dérive du principe d'égalité souveraine des États qui, ainsi qu'il en ressort clairement de l'article 2, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, est l'un des principes fondamentaux de l'ordonnement international ; l'immunité peut constituer une dérogation au principe de la souveraineté territoriale et au pouvoir de juridiction qui en découle. Dans de nombreux pays (dont l'Italie et l'Allemagne), il existe une distinction entre les actes *jure imperii* et les actes *jure gestionis*, l'application de la règle de l'immunité se limitant seulement au premier type d'actes, comme le font la Convention européenne et la Convention des Nations Unies. La Cour reconnaît que les actes des forces armées allemandes faisant l'objet d'une procédure devant les juridictions italiennes doivent être qualifiés d'actes *jure imperii*, bien qu'ils soient illicites ; mais en l'état, il n'existe pas d'éléments suffisants dans la pratique internationale pour déduire l'existence d'une dérogation à la règle de l'immunité des États pour les actes *jure imperii* en lien avec l'hypothèse des espèces concernées, à savoir la violation du droit international humanitaire, des crimes de guerre et de violation des droits fondamentaux.

À la suite de l'arrêt de la CIJ, la Cour de cassation, appelée à statuer sur des questions similaires, a repris cette interprétation. En confirmation de cette orientation, le Parlement italien a adopté la loi n° 5 du 14 janvier 2013 (Adhésion de la République italienne à la Convention des Nations Unies sur les immunités



juridictionnelles des États et de leurs biens, New York, 2 décembre 2004).

3. En conclusion, ce que nous voulons souligner, est que cette décision contredit l'hypothèse, aujourd'hui très populaire dans la doctrine européenne et américaine, de la suprématie du droit « constitutionnel global », principalement le produit d'un réseau de cours nationales, supranationales et internationales. La décision n° 238 nous montre, de manière aussi inattendue que flagrante, que la légitimité et l'autorité des cours internationales (et même supranationales), est, dans certaines circonstances, encore faible et insuffisante. Les droits fondamentaux ont été, pendant des siècles, un outil fédérateur, mais aussi de division

et de réaction. La Cour italienne entre en conflit avec la partie de l'arrêt de la CIJ dans laquelle, pour défendre la « primauté » des droits fondamentaux de la personne humaine, elle ne retient pas qu'il faille « plier » la Constitution à la logique exclusivement « statocentrique » suivie par la CIJ (F. SALERNO, *op. cit.*, p. 49).

La décision de la Cour constitutionnelle de passer outre l'arrêt de la CIJ est une rupture flagrante du dialogue entre les Cours - internationales et supranationales - sur lequel la Cour constitutionnelle a tant insisté au cours de ces dernières années (*cf.* D. TEGA, *I diritti in crisi*, Milan, 2012) et que les partisans

du droit « constitutionnel global » ont ajouté comme élément clé de leur théorie.

L'arrêt n° 238 exprime cette tendance, parce qu'en l'espèce, dans la mesure où il n'existe aucune marge d'appréciation autonome apte à permettre une interprétation « constitutionnellement orientée » de l'obligation internationale, la Cour constitutionnelle montre son propre point de vue en opposition à celui exprimé par le juge international, et cela, en dépit du fait que la Cour de Strasbourg, avec l'arrêt *Jones v. Royaume-Uni*, et un nombre important de cours constitutionnelles et suprêmes, dans des cas similaires, ont adopté une attitude très respectueuse de la position de la CIJ. ■ *traduction Maryse Baudrez.*

■ La voix d'Italie (2/2)

La « contrôlabilité indirecte » des règlements parlementaires : le cas de l'autonomie juridictionnelle

par Tommaso F. Giupponi

Professeur ordinaire de droit constitutionnel à l'Université de Bologne

Comme l'ont souligné les premiers commentateurs (entre autres, sur le *Forum di Quad. cost.*, Brunetti, Buonomo, Dickmann, www.forumcostituzionale.it), l'arrêt n. 120 de 2014 semble se mouvoir entre continuité et discontinuité, confirmant que la constitutionnalité des règlements parlementaires ne peut être contrôlée par la Cour (caractère déjà affirmé dans l'arrêt n° 154 de 1985, et aujourd'hui « intégré » avec la qualification expresse de norme primaire et de compétence réservée), mais indiquant expressément la voie du conflit d'attribution comme remède visant à concilier l'autonomie constitutionnelle des Chambres et les droits ou principes constitutionnels en conflit avec elle. À partir de cette prérogative controversée liée à la compétence exclusive et définitive des chambres pour statuer sur les recours contre les actes et les mesures adoptées par l'administration des deux Chambres du Parlement à l'encontre de ses employés, et dans certains cas également des tiers (ladite autonomie juridictionnelle de l'art. 12 des Règlements de la Chambre et du Sénat), la Cour donne maintenant une lecture globale de la jurisprudence sur le statut d'autonomie et d'indépendance des Chambres, offrant ainsi matière à réflexion quant à sa tentative de « mise à jour » d'une jurisprudence bien établie.

Selon la Cour, en effet, l'autonomie constitutionnelle des Chambres doit avoir des limites précises, essentiellement liées à l'organisation interne et aux règles de fonctionnement des deux Chambres du Parlement, avec une référence particulière à la procédure législative pour la « partie non directement réglementée par la Constitution » (articles 64 et 72 C. ; v. aussi l'arrêt n° 9 de 1959). Dans ces domaines, non seulement est

prévue la possibilité d'adopter une réglementation expression de l'autonomie, mais aussi l'autonomie en matière d'interprétation et d'application, afin d'assurer pleinement l'indépendance des chambres. Ainsi, en relation avec les « fonctions primaires des Chambres », toute intervention des juridictions ordinaires est inévitablement exclue, la garantie du respect des normes réglementaires revenant aux organes parlementaires eux-mêmes.



Une telle reconstruction, avec le recul, est cohérente avec la jurisprudence antérieure sur le sujet, si on se réfère particulièrement à certaines décisions importantes sur l'autonomie réglementaire, sur l'autonomie comptable et sur cette autonomie juridictionnelle (arrêts n° 129 de 1981, n° 78 de 1984, n° 154 de 1985, n° 379 de 1996).

Cependant, la Cour profite de l'occasion pour fournir des indications importantes, à partir desquelles il est possible d'avoir quelques doutes sur la compatibilité constitutionnelle de l'autonomie juridictionnelle des Chambres, expressément attribuée à « une tradition interprétative ancienne » et non à une véritable coutume constitutionnelle (comme c'est le cas, par exemple, de l'autonomie comptable dans l'arrêt précité n° 129 de 1981 ; de « longue tradition » interprétative, comme ce fondement de ladite immunité de l'enceinte parlementaire dont avait au contraire parlé la Cour dans l'arrêt n° 231 de 1975). La question, alors, est de vérifier que l'autonomie juridictionnelle se rattache aux fonctions primaires des Chambres que l'on peut entièrement ramener à la classification des règlements parlementaires dont découle l'exclusion de toute intervention de la juridiction ordinaire. Si ce n'est pas le cas, devrait donc prévaloir la « grande règle de l'État

de droit et le régime juridictionnel qui en découle », en vertu des articles 24, 112 et 113 de la Constitution, remettant en cause « les biens personnels d'autres membres des Chambres ou des biens qui appartiennent à des tiers » (à la suite de ce qui a été affirmé dans l'arrêt n° 379 de 1996). La question est qualifiée de « controversée » par la Cour constitutionnelle elle-même, qui ne s'avance pas à donner une réponse définitive sur la constitutionnalité de l'autonomie juridictionnelle.

La Cour, cependant, ne renonce pas complètement, et indique, le jugement pour conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'État, comme l'instrument approprié pour affronter et résoudre une question aussi problématique : « en effet, même des normes incontrôlables pourraient porter atteinte à des droits constitutionnellement inviolables. Par ailleurs, le fondement constitutionnel d'un tel pouvoir de décision qui limite celui conféré par la Constitution à d'autres autorités reste toujours sujet à vérification ». Cela parce que, de manière générale, « l'indépendance des Chambres ne peut (...) porter atteinte à des droits fondamentaux », comme le droit d'ester en justice prévu à l'article 24 C., « ni porter préjudice à la mise en œuvre de principes inviolables », comme l'article 108 C. Lors du jugement pour conflit d'attribution, conclut la Cour, sera rétablie, si elle a été violée, « la frontière (...) entre les pouvoirs légitimement exercés par les Chambres dans leur sphère de compétence et ceux qui appartiennent à d'autres, en assurant ainsi le respect des prérogatives et du principe de légalité, qui est le fondement de l'État de droit ».

À l'appui de ses conclusions, la Cour donne l'exemple (quoique très différent) de la jurisprudence constitutionnelle en matière d'immunité parlementaire, fondée précisément sur l'instrument du conflit d'attribution et caractérisée (au moins à partir des arrêts n° 10 et n° 11 de 2000) par une rigueur particulière « propre à limiter l'empêchement d'accès aux juges des personnes victimes » d'opinions exprimées par un membre des Chambres. La référence est à peine implicite à l'article 6 de la CEDH et à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg qui a condamné l'Italie à maintes reprises pour l'interprétation faite par les Chambres (et, parfois même par la Cour constitutionnelle) en matière d'immunité parlementaire.

D'ailleurs, l'importance de la jurisprudence de la CEDH est apparue évidente à l'égard aussi de l'autonomie juridictionnelle. Avec la décision du 28 avril 2009 (*Savino et autres c. Italie*), les juges de Strasbourg ont en effet condamné l'Italie non pas tant pour l'autonomie juridictionnelle en elle-même (du moment qu'est considérée comme un « tribunal », selon l'article 6 de la CEDH, une juridiction de type non classique), que pour le manque d'impartialité des organes juridictionnels internes compétents de la Chambre, qui sont juges et parties. Donc, au moins par rapport à la Chambre des députés, la nature juridictionnelle des organes parlementaires compétents en matière d'autonomie juridictionnelle est pleinement compatible avec la CEDH, nonobstant la nécessité de prévoir leur composition destinée à en garantir la pleine impartialité et indépendance. C'est peut-être pour cette raison, que la Cour souligne l'un des paramètres d'activation d'un éventuel conflit d'attribution dans l'article 108 C. (qui n'est pas invoqué dans l'ordonnance de renvoi de l'assemblée plénière de la Cour de cassation). Une telle norme, on le sait, prévoit notamment que « la loi » (et non le règlement parlementaire...) « assure l'indépendance des juges des juridictions spéciales, du ministère public près ces juridictions et de toutes les personnes qui participent à l'administration de justice ». Devons-nous donc conclure que, pour notre Cour constitutionnelle, nous serions en présence d'un juge spécial (plus ou moins nouveau,

conformément à l'art. 102.2 C.) ? Si, tel était le cas, le risque de transformer le conflit d'attribution en une sorte de conflit de juridiction serait tout proche, même si (dans ce cas), il s'agirait d'un inhabituel conflit entre des juridictions... appartenant à des pouvoirs différents !

Cependant, il semble peu probable que la Cour en vienne à annuler lesdites dispositions réglementaires de la Chambre et du Sénat en matière d'autonomie juridictionnelle à l'issue d'un futur conflit d'attribution. L'article 12 du Règlement de la Chambre, en effet, a été modifié en 2009, juste après la décision de la CEDH, et prévoit expressément que les membres du bureau de la Présidence ne peuvent pas faire partie des organes internes de premier et de second degré maintenant prévus dans un règlement spécial. À son tour, l'article 12 du Règlement du Sénat attribue au bureau de la Présidence le pouvoir d'approuver les règlements internes de l'administration et d'adopter les mesures relatives au personnel « dans les cas prévus par celui-ci », se référant en quelque sorte à ce que la Cour appelle maintenant des sources « infra-réglementaires ». Compte tenu de la difficulté de l'hypothèse, en la matière, d'un cas de *vindictio potestatis*, les éventuels conflits (d'incapacité ou d'interférence) pourraient alors avoir indirectement pour objet, en relation à des décisions internes controversées, précisément ces dispositions « infra-réglementaires », et plus particulièrement celles qui ne garantiraient pas pleinement l'indépendance et l'impartialité des organes compétents en matière d'autonomie juridictionnelle. En admettant que les Chambres ne réexaminent pas de manière radicale leur prérogative, et ne se montrent pas sensibles à la « mise en garde comparatiste » de la Cour, qui a rappelé que « dans les ordonnancements

constitutionnels voisins, comme la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne, l'autonomie juridictionnelle en matière de relations de travail avec les employés et les relations avec les tiers n'est plus prévue ».

Une décision à deux vitesses, donc, où la tentative d'assumer les exigences de l'État de droit semble régler les comptes (après presque trente années) avec le précédent créé par l'arrêt n° 154 de 1985, ayant pour objet la même question. Aujourd'hui, cependant, l'évolution même de la forme du gouvernement italien pousse la Cour à motiver autrement l'inadmissibilité, en tenant compte exclusivement de la rédaction de l'article 134 C., et non plus de « motivations historiques » ou de « traditions interprétatives » liées à la centralité du Parlement dans notre système constitutionnel.

À quel point la solution (processuelle) du conflit entre les pouvoirs pourra représenter une solution adaptée aux profils (substantiels) évoqués par la Cour, reste évidemment à être vérifiée, en particulier à la lumière de la nécessité d'identifier les actes parlementaires concrètement attaques parce qu'expression d'interférences illégitimes dans l'exercice de l'activité juridictionnelle ordinaire, l'instrument du conflit n'étant pas, à proprement parler, directement destiné, par sa nature même, à la protection des droits fondamentaux des tiers.

Dans tous les cas, la Cour constitutionnelle aura bientôt l'occasion de revenir sur le sujet, depuis que l'assemblée plénière de la Cour de cassation, saisissant immédiatement la « suggestion » du Juge des lois, a soulevé un conflit d'attribution à l'encontre du Sénat (*cf. ord. n° 26934 du 18 novembre 2014*), sur une question identique et en relation avec des normes infra-réglementaires, qui disciplinent l'autonomie juridictionnelle, considérées comme portant atteinte aux attributions constitutionnelles du pouvoir judiciaire. ■ **traduction Michaël Bardin.**

Selon la Cour, (...) l'autonomie constitutionnelle des Chambres doit avoir des limites précises (...)

Entretien avec Renato Balduzzi



Monsieur le Ministre, nous vous remercions d'avoir accepté de répondre à quelques questions pour La Lettre d'Italie.

EXPÉRIENCE

▫ Outre une riche expérience de conseiller juridique au sein de plusieurs ministères (Défense, Santé et Politiques familiales), quel bilan politique, et surtout personnel, dresseriez-vous de votre expérience à la tête du ministère de la Santé du Gouvernement dirigé par Mario Monti (2011-2013) ?

Il s'agissait d'un gouvernement de combat (ou plutôt de guerre...). Choisi pour remédier au désastre imminent qui menaçait notre Pays et éviter le péril de ce qu'on appelait alors, comme aujourd'hui, « la tragédie grecque ». Notre premier acte a été, à quinze jours de l'entrée en fonction, un décret-loi baptisé *Salva-Italia* (sauvetage de l'Italie), qui trancha le nœud gordien des réformes structurelles. Du point de vue politique, le bilan est à mon avis positif : les deux gouvernements qui nous ont suivis, le gouvernement Letta et l'actuel gouvernement Renzi ont pu bénéficier de l'action déterminée et indépendante du gouvernement dirigé par M. Monti, liant réformes structurelles (retraites, libéralisation de certains services d'intérêt public, santé) et réformes institutionnelles (administration publique, collectivités territoriales, géographie judiciaire). Le prestige de ce dernier, dont le seul nom était alors et est encore (bien que sa « politisation » ait amoindri, chez nous, le consensus dont il jouissait en tant que « technicien ») une garantie, en Europe et un peu partout, de rigueur, de légalité et de dévouement à la chose publique, a joué un rôle majeur tant à l'intérieur de notre Pays que dans l'ensemble des politiques de l'Union européenne. Sur le plan personnel, j'ai pu réaliser une réforme de la santé (décret-loi n° 158 de 2012, converti en loi par la loi

n° 189 de 2012) qui est en train d'être mise en œuvre et qui a trait à différents objets, de la médecine territoriale aux standards hospitaliers, de la responsabilité pour faute à l'activité professionnelle hors service des médecins publics, de la réduction de la politisation de la santé à l'accroissement de la liste des prestations à la charge des services de la santé (*Lea*, c'est-à-dire les niveaux essentiels des prestations relatives à la santé), de la lutte contre les styles de vie dangereux pour la santé, notamment pour les mineurs, à la réglementation des médicaments innovants). En tant que constitutionnaliste, je ne peux tout même pas taire mon embarras face aux réformes réalisées par décret-loi, c'est-à-dire par une source de droit que la Constitution réserve aux cas extraordinaires de nécessité et d'urgence et que la pratique a transformée en source ordinaire et dominante de la production du droit, même pour des réformes organiques qui ont trait à l'organisation des pouvoirs publics (ce n'est pas le cas de la réforme de la santé) : s'il est vrai que notre Gouvernement a œuvré dans des situations caractérisées par une urgence économique prégnante, il est aussi vrai que l'abus des décrets-lois est devenu, tant avant nous qu'après nous, une constante de la vie institutionnelle de l'Italie.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

▫ Le 15 septembre dernier, vous avez été élu, très largement (avec 486 voix, soit une majorité des 3/5 des membres), par le Parlement au Conseil supérieur de la magistrature italien. Vous êtes désormais Vice-président de la deuxième commission (Commission pour le règlement interne du Conseil) et membre de la troisième et de la sixième commission (Commission pour l'accès à la magistrature et à la mobilité et commission de l'ordre judiciaire et des relations avec les institutions nationales et internationales). Pourriez-vous nous faire part des raisons qui ont motivé votre choix de rejoindre ce Conseil et nous présenter les « grands chantiers » du CSM italien ?

Je suis aussi (il ne faut jamais se soustraire...) directeur du Bureau d'études, qui est le « moteur » de la vie du Conseil supérieur de la magistrature. J'ai accepté la candidature pour des raisons d'ordre politique (elle était soutenue non seulement par les parlementaires du parti dont j'étais le Président – Choix Civique –

Portrait : Renato Balduzzi, l'engagement et le « choix civique »

Des bancs de la faculté de droit de l'Université Catholique de Milan au Conseil supérieur de la magistrature italien, retour sur le parcours du ministre de la Santé du gouvernement de Mario Monti, citoyen investi et membre du parti Scelta Civica (Choix civique).

Marié et père de trois enfants, Renato Balduzzi est né le 12 février 1955 à Voghera dans la province de Pavie en Lombardie, d'une famille résidant dans la province d'Alexandrie. Il est diplômé en droit de l'Université de Gênes en mars 1979 avec une thèse de doctorat dirigée par le professeur Lorenzo Acquarone (thèse portant sur « Le contrôle de la Cour des comptes sur les décrets-lois et les décrets législatifs »), puis il poursuit ses études sous la direction des professeurs Federico Sorrentino et Michel Troper (Université Paris-Ouest Nanterre, 1985-1986). Aujourd'hui professeur de droit constitutionnel à l'Université catholique du Sacré-Cœur de Milan, il a commencé sa carrière universitaire à l'Université de Gênes et successivement il a été professeur à l'Université du Piémont Oriental au sein de la faculté de droit d'Alexandrie. Au sein de cette université, il dirige encore aujourd'hui le Centre d'excellence interdépartemental pour le management sanitaire (CEIMS, Centro di Eccellenza Interdipartimentale di Servizi per il Management Sanitario) et coordonne le doctorat de recherche *Autonomie locales, services publics et droits des citoyens* (DRASD, Dottorato di ricerca in autonomia locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza). Outre de nombreuses universités à l'étranger, R. Balduzzi a également enseigné à l'Université de Turin et il est, depuis 2002, coordonnateur de l'Observatoire sur les politiques sociales et de santé du Centre de recherche sur les administrations publiques « Vittorio Bachelet » de l'Université « Guido Carli » de Rome.

L'éminent juriste n'hésite pas à mêler ses activités scientifique et universitaire à son goût pour les Lettres. Après avoir fondé et dirigé de 1989 à 1992, la revue culturelle *Nuova ...!*

.../... *politeia*, il a également dirigé la revue *Coscienza* de 2005 à 2009 (revue des intellectuels catholiques italiens, à laquelle il continue de collaborer en tant qu'auteur et membre d'honneur). Il participe également aux comités scientifiques de plusieurs revues (par exemple, *Quaderni regionali*, *Amministrazione in cammino*, *Politiche sanitarie*, *Dialoghi* ou encore *Studium*). Chercheur prolifique, Renato Balduzzi est l'auteur de très nombreuses publications, en droit constitutionnel, mais aussi notamment en théorie du droit, en droit régional et droit des collectivités locales, en droit électoral, en justice constitutionnelle comparée, en droits des libertés et droits sociaux, et bien sûr en droit de la santé publique.

Cette dernière spécialité conduira Mario Monti, comme on le sait, à faire appel à lui pour prendre la direction du ministère de la Santé en 2011. En dehors même des compétences indiscutables de Renato Balduzzi en la matière, l'homme cultive un goût pour la chose publique et l'intérêt général qui ne s'est jamais démenti et l'a conduit à s'investir de manière permanente. Conseiller juridique des ministres de la Défense (1989-1992), de la Santé (1996-2000) et des Politiques familiales (2006-2008), il dirigera le bureau législatif du ministère de la Santé et présidera, entre 1997 et 1999, le Comité ministériel pour la réforme en matière de santé. Entre 2007 et 2008, il coordonne le *Livre blanc sur les principes fondamentaux du service public de la Santé* à la demande de Livia Turco, ministre de la Santé du gouvernement Prodi II. De 2007 à 2011, il a présidé l'Agence nationale pour les services sanitaires régionaux (AGENAS, *Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali*), un établissement public de recherche et de soutien au ministère de la Santé et aux Régions, dans le domaine de la santé et de l'organisation sanitaire.

L'engagement de Renato Balduzzi se traduit également dans le quotidien de la protection de la santé en Italie. Il a mené des études et des consultations juridiques sur la question pour de nombreuses régions ou provinces (Émilie-Romagne, Ligurie, Lombardie, Piémont, Sardaigne ou encore la province autonome de Trente) et il a présidé la cellule d'évaluation de l'Hôpital universitaire (*Azienda ospedaliero-universitaria*) « Maggiore della Carità » de Novare, le comité directeur de la policlinique (*Azienda ospedaliero-universitaria*) Sant'Orsola-Malpighi de Bologne (de 2006 à 2010) et, depuis octobre 2013, il dirige le conseil d'administration de l'Institut scientifique d'Émilie-Romagne pour l'étude et le traitement du cancer (IRCCS, *Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico*) de Meldola.

L'investissement permanent de Renato Balduzzi dans le domaine de la santé publique met en lumière l'évidence qui s'est imposée à Mario Monti, en 2011. Nommé à la tête de ministère de la Santé le 16 novembre 2011, Renato Balduzzi occupera ses fonctions durant toute la durée de ce gouvernement, soit jusqu'au 28 avril 2013. Durant cette période, en accord avec les orientations voulues par le chef du gouvernement, il n'a eu de cesse d'œuvrer, entre autres, pour une réorganisation plus efficace du SSN (*Servizio Sanitario Nazionale*) sans dépenses supplémentaires pour l'État italien.

Pour autant, R. Balduzzi est un citoyen actif et engagé plus qu'un politique. Alors qu'il avait intégré le gouvernement Monti .../...

mais aussi par d'autres composantes du centre politique) et pour des raisons d'ordre institutionnel, c'est-à-dire le fait que la *questione giustizia* est cruciale dans mon Pays. Après deux décennies de combat entre certains secteurs de la politique et la magistrature, dans une situation qui voit la persistance d'une grande souffrance des citoyens à propos des délais (notamment à cause de la longueur des procès civils) et la baisse de confiance de l'ensemble des citoyens envers la magistrature (son indépendance et son prestige), les poussées dans la direction d'une réforme du service public de la Justice et aussi du rôle et de l'organisation du Conseil supérieur de la magistrature sont très fortes et se mêlent aux tendances à la révision du modèle constitutionnel de l'autonomie et de l'indépendance du « troisième pouvoir ». Après l'expérience gouvernementale, j'avais été élu député et on m'avait confié la présidence de la commission bicamérale pour les questions régionales et j'étais, de ce fait, dans une position parlementaire intéressante et même

enviée. Le choix d'accepter l'élection au Conseil supérieur a été l'occasion de reprendre une connotation plus institutionnelle et moins partisane qui est vraiment la mienne. En même temps, j'ai fixé les objectifs de ma contribution sur le dossier Justice et les « grands chantiers » de réforme : durée des procès, relations entre magistrature et politique, « auto-réforme » du Conseil supérieur pour le rendre plus souple et performant, soutien à ce qui peut aider les « courants » ou « tendances » de la magistrature visant à dépasser la tentation corporatiste et à renouveler sa capacité de réflexion et de proposition sur les sujets majeurs de la Justice.

▫ *Portée par l'actuel ministre de la Justice Andrea Orlando, la nouvelle loi sur la responsabilité civile des magistrats ne semble pas faire l'unanimité au sein de la magistrature et plus particulièrement de l'ANM (Associazione Nazionale Magistrati). Cette loi est-elle, selon vous, une avancée pour la Justice italienne ou, comme l'affirme l'ANM, une « loi contre les juges » ?*

Comme toutes les réformes dans ce domaine, dans cette nouvelle loi se mêlent deux poussées : la première, correcte et louable, qui s'appuie sur le constat du fonctionnement (insuffisant) de la loi de 1987, la deuxième, qui s'inspire d'une démarche punitive vers les magistrats, notamment ceux du parquet. Je crois que la véritable et principale garantie pour le citoyen est un magistrat serein, objectif et indépendant, qui ne soit pas assujéti à des préoccupations économiques et qui puisse résister aux pressions des plus forts. J'aurais aimé (et le Conseil supérieur avait donné au Ministre un avis en ce sens) que la loi modifiât le précédent système d'évaluation préalable de l'admissibilité de l'instance du citoyen qui s'estime lésé afin d'en donner une portée plus performante, au lieu de le supprimer. Dans la situation italienne, qui voit un nombre démesuré d'avocats et une remarquable tendance à l'action judiciaire, je crains que la nouvelle loi puisse porter vers une sorte de quatrième degré de juridiction. Mais les réformes se mesurent dans leur pratique : il appartiendra au Gouvernement et au Parlement de surveiller avec soin la mise en œuvre de la réforme, afin que ne soit pas rompu l'équilibre, qui a une valeur constitutionnelle, entre indépendance et responsabilité.

RÉFORMES ET VIE POLITIQUE

▫ *Comment l'éminent professeur de droit constitutionnel que vous êtes, juge-t-il la réforme constitutionnelle en cours et ses chances de succès ?*

Ses chances de succès sont très élevées, soit en raison de la force médiatique et de la détermination du président du Conseil Matteo Renzi, soit en raison du fait qu'on discute de réformer le bicamérisme depuis plus de trente ans : l'opinion très répandue va dans le sens qu'une réforme, quelle qu'elle soit, sera mieux qu'un énième échec. Cela dit, le contenu de la réforme constitutionnelle en cours révèle un certain décalage entre les objectifs visés et la réalisation concrète. Dépasser le bicamérisme paritaire dans lequel les deux Chambres donnent et enlèvent la confiance au Gouvernement et concourent à la législation sur un plan d'égalité, oui. Mais le Sénat qui est dessiné n'a ni la « profondeur » du Sénat français, ni la simplicité du *Bundesrat* allemand, pour citer deux modèles qui sont souvent évoqués dans le débat italien. Deuxièmement : il y a aujourd'hui, dans toutes nos sociétés, un déficit évident de représentation. Pourquoi ne pas envisager une deuxième Chambre enrichie de personnes qui sont l'expression des autonomies sociales et fonctionnelles (universités, chambres de commerce, ordres professionnels), selon la proposition qui avait été faite dans un projet de loi présenté au Sénat par le

.../...en affirmant sa volonté de « recréer le goût d'un projet pour le pays » afin de faire face « au vent de l'antipolitique », c'est presque tout naturellement qu'il se porte candidat lors des élections générales des 24 et 25 février 2013 (XVII^e Législature) pour le parti *Scelta Civica* (au sein de la coalition *Con Monti per l'Italia*). Élu à la Chambre des députés, avec de nombreux autres parlementaires, il s'investit immédiatement dans le projet *Riparte il futuro* visant à lutter contre la corruption, notamment en réformant l'article 416 du Code pénal, mais également plus largement dans le fonctionnement de la Chambre et du Parlement : il devient membre de la Commission des affaires constitutionnelles et membre du Comité pour la législation, avant de présider la Commission parlementaire bicamérale pour les questions régionales (d'août 2013 à septembre 2014). Parallèlement, il devient vice-président suppléant du mouvement *Scelta Civica per l'Italia* le 16 novembre 2013, puis président par intérim de juin à septembre 2014.

Dans le prolongement de son investissement politique, le 15 septembre dernier, Renato Balduzzi est très largement élu (avec 486 voix soit une majorité des 3/5 des membres) par le Parlement, réuni en session conjointe, au Conseil Supérieur de la Magistrature italien. Il est désormais vice-président de la deuxième commission (Commission pour le règlement interne du Conseil) et membre de la troisième et de la sixième commission (Commission pour l'accès à la magistrature et à la mobilité et commission de l'ordre judiciaire et des relations avec les institutions nationales et internationales). Par ailleurs, il est devenu, dès le 8 octobre 2014, directeur du Bureau des études de ce même conseil.

Toujours concerné par les problématiques de santé publique, Renato Balduzzi rappelait encore, le 25 février dernier (à l'occasion d'une journée d'étude sur la sécurité alimentaire organisée par l'Université du Piémont Oriental), la nécessité d'adopter des règles permettant de concilier cette exigence avec les progrès liés aux nouvelles technologies et de mettre en évidence les progrès constants de son pays en affirmant que « si l'Europe dans ce domaine exprime l'excellence dans le monde, nous pouvons raisonnablement dire que l'Italie exprime l'excellence en Europe ». **Michaël Bardin.**

sénateur à vie Mario Monti, auquel j'avais donné ma contribution ? En troisième lieu, j'aurais aimé voir cantonner dans un domaine plus étroit le pouvoir d'édicter des décrets-lois, d'autant que la réforme donne au Gouvernement l'instrument du vote bloqué. Et encore : s'il est aisé de comprendre la raison de certaines modifications apportées au Titre V de la Constitution à propos des compétences régionales, la suppression des compétences concurrentes (censées, à tort, être le principal facteur d'un lourd contentieux constitutionnel) court le risque de mener à une solution rigide et abstraite, dans laquelle les compétences dans des domaines très importants et sensibles, tels que l'instruction, la sécurité sociale et la santé, sont divisées entre l'État (pour ce qui tient aux « dispositions générales et communes ») et les régions, pour ce qui tient « à la programmation et à l'organisation des services » relatifs. Avec pour conséquence le risque d'engendrer un contentieux constitutionnel encore plus lourd que celui qu'on veut éviter. Mais le doute le plus fort que la réforme m'inspire a trait au lien entre une réforme constitutionnelle qui concentre sagement la responsabilité politique dans la première Chambre et une réforme électorale qui, moins sagement, donne au parti le plus fort un pouvoir presque absolu dans le cadre d'un mode de scrutin faussement proportionnel et en réalité hyper-majoritaire (avec non seulement les seuils de représentation, mais également un importante prime donnée à la liste majoritaire) sans adjoindre à ces éléments

les contrepois qui les rendent tolérables (collège uninominal, compétition locale-nationale). De surcroît, les majorités que la Constitution prévoit pour l'élection des autorités de garantie (Président de la République, Cour constitutionnelle, Conseil supérieur de la magistrature) sont strictement liées à un mode de scrutin proportionnel : la réforme, exception faite pour une révision partielle de la procédure qui concerne l'élection du Président de la République, confirme les majorités actuelles, qui avaient été pensées par l'Assemblée constituante dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle soucieux de représenter les moindres secteurs de l'opinion et dans lesquelles, par conséquent, la notion de majorité absolue avait une signification très différente par rapport à la signification qu'elle a aujourd'hui dans un système qui la confie automatiquement au vainqueur minoritaire.

▫ *De même, en tant que parlementaire et spécialiste des questions régionales, la réforme du Sénat vous semble-t-elle répondre aux attentes des Italiens ?*

J'ai déjà fait un commentaire sur les différences entre le Sénat de la réforme (avec les sénateurs élus par les conseillers régionaux et des compétences très réduites) et ses cousins transalpins ou allemands. J'avais moi-même, au cours de la discussion à la Chambre des députés sur la confiance au Gouvernement Renzi, suggéré au Président du Conseil de s'inspirer, pour le Sénat, de l'expérience française, afin de représenter l'« Italie profonde ». Les résultats sont inférieurs à

l'attente. Cela dit, le fait d'avoir lié le Sénat aux régions pourrait être évalué comme une amélioration de notre État régional. Mais c'est justement sur ce concept que le débat reste ouvert, car les modifications du Titre V vont dans le sens d'en réduire sérieusement la substance. Or, il est vrai que la confiance envers les régions a atteint son minimum historique, à cause aussi des multiples scandales qui ont affecté les collectivités territoriales (la corruption est cependant un ver qui malheureusement prospère tant au niveau national qu'au niveau local !), mais la révision constitutionnelle devrait avoir un horizon plus large. Je crois toutefois que les réformes constitutionnelles doivent être évaluées dans leur texte mais surtout dans leur pratique et je suis convaincu que les ressources démocratiques des Italiens réussiront à mettre en œuvre la nouvelle Constitution, lorsqu'elle entrera en vigueur, en valorisant les parties innovantes sans altérer l'équilibre constitutionnel qui reste un des biens les plus précieux de l'Italie contemporaine.

▫ *En guise de conclusion, et pour terminer sur une autre actualité récente, pourriez-vous nous donner votre sentiment sur l'élection de Sergio Mattarella à la Présidence de la République italienne ?*

J'ai été ému, vraiment ému, de l'élection de Sergio Mattarella. Dans les manuels de droit constitutionnel italien, le chef de l'État est normalement présenté comme « président de garantie ». Je crois que cette définition s'attache parfaitement à la sensibilité et à l'expérience du président Mattarella. Et je crois aussi que mon jugement n'est influencé, ni par la communauté de matière, ni par l'amitié ou les convictions idéologiques partagées. Je veux seulement, pour les lecteurs français, rappeler une circonstance qui me paraît très intéressante. Fin 2008, Sergio Mattarella commémora le professeur Leopoldo Elia, qui avait disparu au mois d'octobre et auquel il était très lié sur le plan personnel et politique. En rappelant les anciennes considérations du professeur Elia à propos des défauts de la politique et des partis italiens (occupation abusive de l'administration publique, exclusion de la société civile de la vie politique, immunité dans le sens de manque de responsabilité politique individuelle), Mattarella affirma : « Ces jugements apparaissent comme un portrait de la politique italienne d'aujourd'hui : il suffit de penser au *spoils system* ou à la santé, à la loi électorale avec les listes bloquées, à l'absence de mémoire pour les erreurs politiques, de parti ou de gouvernement ». Je crois que dans cette remarque réside la figure de fond d'une présidence : légalité, transparence, équilibre ». ■ **Propos recueillis par Michaël Bardin.**

■ Société

L'effectivité de la liberté de culte à l'épreuve des règles lombardes de planification d'urbanisme

Le renforcement des principes de planification des édifices de culte « n'a de sens que s'il s'entend comme la tentative de punir un culte en particulier, des confessions religieuses spécifiques bien que vous prétendiez la relier à une norme d'urbanisme » oppose le conseiller régional démocrate Jacopo Scandella lors de la discussion générale du 27 janvier 2015 tenue au Conseil régional de Lombardie (*Tour Pirelli, photo ci-contre*) à l'égard de la proposition de loi n° 195 portant modification de la loi régionale n° 12 du 11 mars 2005 relative aux principes pour la planification des équipements religieux¹. La proposition du conseiller régional Massimiliano Romeo de la Ligue du Nord n'emporte pas seulement un renforcement de ladite planification. Elle engendre dans l'hémicycle de vifs débats relatifs à la légitimité de l'implantation de la religion islamique dans les communes lombardes. La polémique n'entrave pas l'adoption de la réforme avec la loi régionale de Lombardie n° 2 du 3 février 2015.

Le principe de laïcité de l'État « n'implique pas une indifférence de l'État à l'égard des religions mais une garantie de l'État pour la sauvegarde de la liberté de religion dans un régime de pluralisme confessionnel et culturel », précise la Cour constitutionnelle italienne dans l'arrêt n° 203 du 12 avril 1989. De ce fait, la proclamation de la laïcité de l'État s'accompagne de la reconnaissance de droits constitutionnellement garantis tels que la liberté de conscience et la liberté religieuse. Cette dernière confère « à chacun (...) le droit de professer librement sa foi religieuse, sous quelque forme que ce soit, individuelle ou collective, d'en faire propagande et d'en exercer le culte en privé ou en public (...) », en vertu de l'article 19 de la Constitution. Elle garantit d'une part un droit individuel à la liberté de conscience, d'opinion, de croyance à l'ensemble des individus et pas seulement aux citoyens de l'État et, d'autre part, elle accorde un « droit social collectif »² à l'égard des confessions religieuses. Ces dernières disposent notamment à cet égard d'une liberté de culte c'est-à-dire de la liberté d'exercer « en public ou en privé » leurs croyances. La *Consulta* précise à cet égard, dans l'arrêt n° 59 de 1958, que la liberté religieuse « comprend toutes les manifestations du culte, auxquelles sont indubitablement incluses, en tant que forme et condition essentielle de

l'exercice public du culte, l'ouverture des temples et des oratoires ». Au-delà de la protection du pluralisme culturel, la laïcité renvoie à la neutralité de l'État. L'article 8 alinéa premier de la Constitution précise que « toutes les confessions religieuses sont également libres devant la loi ».



Toutes les confessions religieuses sont donc « également libres » d'exercer leurs cultes. Il appartient de ce fait au législateur de mettre en œuvre des règles juridiques garantissant à toutes les confessions religieuses un « égal » exercice de culte et, plus précisément, un « égal » accès à l'ensemble des manifestations du culte dont l'ouverture d'équipements religieux.

Ladite liberté fondamentale n'est toutefois pas absolue. Le respect des « bonnes mœurs » encadre l'exercice du culte conformément à l'article 19 précité. L'expression de « bonnes mœurs » ne correspond pas à l'interprétation restrictive pénaliste circonscrite à la pudeur sexuelle mais « à l'interprétation extensive publiciste, c'est-à-dire concernant tous les champs sociaux »³. En dehors de cette limitation générale, une interprétation systémique de la Constitution met en exergue d'autres limites, à savoir : la préservation des droits inviolables de l'homme prévus à l'article 2 de la Constitution ainsi que la sauvegarde de l'ordre public, en application de l'article 8 alinéa 2, bien que cette exigence ait été supprimée de la lettre de l'article 19 de la Constitution.

En l'absence de disposition législative nationale relative au plan d'urbanisme des

édifices de culte, l'exécution des dites libertés fondamentales incombe au législateur régional conformément à l'article 117 de la Constitution. Il appartient, dès lors, au législateur régional de concilier les exigences constitutionnelles dérivées de la liberté de religion, dont l'ouverture des édifices de culte, avec les ressources de la région d'une part, et les exigences de sécurité publique d'autre part. La loi lombarde n° 2 du 3 février 2015 prévoit à cet effet un renforcement des principes de la planification des équipements religieux. Les enjeux de la réforme outrepassent le droit de l'urbanisme dans la mesure où les dispositions législatives conditionnent la réalisation d'édifice de culte, l'octroi de zones à cet effet, l'obtention de financement... Or, les modifications législatives entraînent une réelle restriction des manifestations de la liberté de culte. À cet effet, l'instauration de prérequis à l'égard des seules confessions religieuses dépourvues d'ententes au sens de l'article 8 § 3 de la Constitution entraîne une différenciation entre les confessions religieuses (I). La spécificité du statut de la religion catholique en accord avec la Constitution italienne exclut celui-ci de la problématique⁴. Par ailleurs, la complexification des procédures et des modalités de planification semble, de prime abord, amenuiser l'exercice du culte de l'ensemble des confessions religieuses (II). Le rejet, de la part du Conseil régional de Lombardie, des griefs d'inconstitutionnalité ne prémunit pas les dispositions d'une éventuelle question préjudicielle de constitutionnalité. Ces limitations à l'exercice du culte soulèvent donc la question de la constitutionnalité de la législation régionale et plus largement de l'effectivité de la liberté de culte des confessions religieuses dont les relations avec l'État ne sont pas réglées sur la base d'ententes.

I. LA RESTRICTION DU CHAMP DES BÉNÉFICIAIRES DES RÈGLES D'URBANISMES

En ce qui concerne les bénéficiaires des normes pour la réalisation des édifices de cultes, l'article 1, b de la loi introduit une distinction parmi les confessions religieuses. L'article 1, b, 2 *bis* subordonne en effet à la réunion de prérequis l'application des normes pour la réalisation des édifices de cultes (...), les confessions religieuses dépourvues

d'ententes avec l'État au sens de l'article 8 § 3 précité. Pour rappel, des ententes ont été conclues entre l'État et de multiples confessions religieuses (l'Assemblée de Dieu, la Communauté hébraïque d'Italie, l'Union chrétienne évangélique baptiste d'Italie, l'Union bouddhiste d'Italie, l'Union hindouiste d'Italie...) à l'exception de la Congrégation chrétienne des témoins de Jehova et de la religion musulmane. Par ailleurs, le nouvel article 70. 2, *quater* de la loi n° 12 de 2005 instaure une procédure de consultation préalable et obligatoire concernant l'existence des prérequis ; l'institution et la nomination d'une instance de consultation régionale incombent au Conseil régional. Certes, la formulation adoptée atténue considérablement la proposition de loi excluant du bénéfice desdites normes les confessions religieuses n'ayant pas signé d'ententes avec l'État. L'ancienne version de la loi régionale contrevenait indubitablement à l'égalité des confessions religieuses garantie par la Constitution. À cet effet, la Cour constitutionnelle italienne précisa, à l'occasion des arrêts n° 195 du 27 avril 1993 et n° 346 du 8 juillet 2002, que « l'égalité devant la loi concerne toutes les confessions religieuses y compris celles privées d'ententes ». Elle censura en conséquence les dispositions législatives régionales subordonnant l'octroi de contributions publiques destinées à la réalisation d'un édifice de culte à la conclusion d'une entente avec l'État. La conception de la *Consulta* s'accorde incontestablement à la lettre de l'article 8 de la Constitution. La conclusion des ententes concerne en effet seulement la régulation des relations avec l'État à propos des normes relatives à l'éducation, aux normes pour la reconnaissance des effets civils des mariages célébrés par les ministres du culte des confessions religieuses... Elle s'accorde également avec l'article 20 de la Constitution en vertu duquel « le caractère ecclésiastique et le but religieux ou cultuel d'une association ou d'une institution ne peuvent être la cause de limitations législatives spéciales, ni de charges fiscales particulières pour sa constitution (...) ». La consécration d'un « accès général » aux contributions publiques concerne cependant exclusivement les confessions religieuses. Afin de garantir une répartition équitable des fonds publics, l'auto qualification de



confession religieuse s'avère insuffisante à l'octroi des deniers publics. L'introduction de prérequis ne méconnaît donc pas, de prime abord, l'égalité entre les confessions religieuses à condition de ne pas exclure des organismes dont le caractère religieux ressort « de précédente reconnaissance publique, du statut de ces dernières ou de l'opinion commune (...) » (arrêt n° 195 de 1993, cons. en droit 5 § 5). La question se pose dès lors de la conformité des prérequis posés à l'article 70. 2, *bis* de la loi n° 12 de 2005 eu égard aux confessions religieuses privées d'ententes avec l'égalité entre les confessions religieuses garantie à l'article 8 de la Constitution.

Tout d'abord l'exigence « du caractère religieux de la finalité institutionnelle de l'organisme » permet d'exclure les sectes à prétention religieuse de l'octroi des financements. Le critère s'emploie non seulement à définir une confession religieuse mais il participe également à la préservation des ressources publiques. Par ailleurs, les impératifs de « la présence diffuse, organisée et consistante à l'échelle territoriale » de l'organisme semblent légitimes. La substitution de la condition de « stabilité » par celle de « l'établissement significatif dans la commune » s'accorde en outre à l'interprétation constitutionnelle de la liberté religieuse et de ses corollaires. À cet effet, la Cour constitutionnelle italienne considère que « le critère de la présence de la religion sur le territoire est logique » (arrêt n° 195 de 1993 précité, cons. en droit 4.7).

En revanche, la signification du prérequis tenant au « respect des principes et des valeurs de la Constitution » semble incertaine. La lettre de la formule ne permet pas de déterminer l'impact de celle-ci à l'égard des confessions religieuses. Or, la *Consulta* a souligné le caractère déterminant de l'objectif et de l'impact des règles d'urbanisme. La mise en exergue de « la promotion (...) de la réalisation des équipements religieux » à l'alinéa premier de l'article 70 de la loi ne semble pas suffire à identifier l'intention du législateur. Elle ne suffit pas à déterminer le sens de l'exigence précitée. Afin d'interpréter celle-ci, il convient dès lors de se référer aux travaux parlementaires et, plus particulièrement à l'ultime session du Conseil régional du 27 janvier 2015. Les discussions parlementaires traduisent des opinions

divergentes s'agissant des motifs de l'introduction de prérequis à l'égard de certaines confessions religieuses. Certains conseillers régionaux, à l'instar de Salvatore Carlo Malvezzi affilié au *Nouveau Centre Droit (Nuovo Centrodestra, Ncd)* ou Stefano Bruno Galli de la liste *Maroni Président*, invitent les juges constitutionnels à la réinterprétation ou plutôt à la réécriture de l'article 8 de la Constitution. Ils amalgament l'essor du terrorisme à la profession de la croyance musulmane. De telles assimilations sont plutôt fréquentes dans l'hémicycle. Il paraît presque superflu de rappeler que la Cour constitutionnelle italienne ne peut pas méconnaître et *a fortiori* contredire la lettre de la Constitution. Une réinterprétation de l'égalité entre les confessions religieuses semble inenvisageable en dehors d'une procédure de révision de la Constitution. Par ailleurs, le législateur constitutionnel ne peut contrevenir aux principes inviolables de l'ordre juridique italien tels que la laïcité de l'État incluant la liberté de culte. L'exclusion d'une confession religieuse de la liberté de religion apparaît dès lors constitutionnellement improbable. D'autres s'efforcent de justifier la différence de traitement au regard de la différence de situations entre les confessions religieuses. Le conseiller régional Massimiliano Romeo (*photo ci-contre*) de la Ligue du Nord n'hésite pas à affirmer que certaines religions sont « supérieures » et *a contrario* d'autres, à l'instar de l'islam, se présentent « inférieures », de sorte qu'une différence de traitement se justifie. En dehors de la vilenie de ces manifestations idéologiques, la *Consulta* a eu l'occasion de préciser que les arguments relatifs à la différence de situation entre les confessions religieuses s'avèrent « fourvoyants ». La liberté d'exercer le culte appartient à « toutes les confessions religieuses », à « toutes les croyances » indépendamment de la situation juridique de ces dernières. Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que la conception de la liberté de culte n'autorise « aucune » forme de différence de traitement entre les confessions religieuses. Les prérequis ne peuvent pas engendrer l'exclusion d'une confession religieuse sauf à méconnaître la Constitution.

L'ensemble des confessions religieuses, à l'exception de celles appartenant au catholicisme, doivent en outre « conclure une convention à des fins urbanistiques avec la commune intéressée ». La réforme présente, de ce fait, le mérite de clarifier la teneur de la convention, la version précédente se contentant de mentionner la « signature d'une Convention ». Le

législateur régional s'inscrit dans la lignée de l'arrêt du Tribunal administratif régional lombard de Milan du 8 novembre 2013 (n° 2485) selon lequel la convention devait concerner des aspects strictement urbanistiques et *a contrario* ne pouvait pas concerner la pratique du culte, les aspects organisationnels de l'organisme.

L'effectivité de la liberté de culte, c'est-à-dire l'observation et l'application de cette dernière, dépend également des règles de planification d'urbanisme. L'effectivité de ladite liberté suppose notamment l'ouverture d'édifices de culte au profit de chacune des confessions religieuses. Il semble cependant que les nouvelles procédures et modalités du plan d'urbanisme des équipements religieux restreignent l'obtention de ces derniers en Lombardie.

II. L'AMENUISEMENT DE L'EFFECTIVITÉ DE LA LIBERTÉ DE CULTE VIA LE RENFORCEMENT DES CONDITIONS DE PLANIFICATION

En théorie, cette partie de la réforme touche l'ensemble des confessions religieuses y compris la religion catholique. Or, la Lombardie, à l'instar du reste de l'Italie, compte de multiples églises, cathédrales et autres bâtiments religieux. Les modalités « d'ouverture » des équipements religieux, non rétroactives en application de l'article 72 § 8 de la loi n° 12 de 2005, ne semblent donc pas interférer sur la manifestation du culte catholique. Elles concernent dans les faits les religions dites minoritaires qui ont un besoin d'équipements religieux comme le bouddhisme, l'islam... Concrètement la question de l'effectivité de la liberté de culte concerne seulement les religions minoritaires. L'effectivité de la liberté de culte suppose l'observation ou l'application réelle de la norme constitutionnelle, dans le sens du produit de l'interprétation de la liberté de religion. Ce faisant les limitations à la liberté doivent apparaître nécessaires à la préservation des objectifs mis en exergue. La mention de la préservation de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la santé publique ne suffit pas à justifier lesdites limites. Il appartient dès lors d'examiner l'impact des aggravations de l'obtention du plan d'urbanisme au regard des objectifs poursuivis.

La législation subordonne tout d'abord la réalisation du plan des équipements religieux à la procédure d'évaluation environnementale stratégique (ci-après VAS). La VAS ne constitue pas simplement un instrument de préservation de l'environnement. Il ne s'agit pas d'une simple étude d'impact environnemental se prononçant sur un choix technique prédéterminé, mais d'un instrument « stratégique » intervenant en amont de la

planification d'urbanisme, orientant celle-ci en fonction « des risques sur l'environnement et la santé publique à court, moyen et long terme »⁵. Elle devient une composante du plan d'urbanisme. L'aspect « stratégique » de la procédure implique également une consultation bidirectionnelle entre les autorités compétentes, les organisations non gouvernementales relatives à la protection de l'environnement et le public (personne physique ou personne morale...). La

Les règles d'urbanisme n'ont pas vocation à se positionner sur des problèmes sociétaux tels que l'immigration. L'utilité de la procédure ne transparait dès lors pas des débats parlementaires. La complexification des procédures s'avère disproportionnée à l'égard de l'objectif à poursuivre : la conciliation de la préservation de l'environnement avec l'exercice du culte.

Les composantes du plan des équipements

L'effectivité de la liberté de culte, c'est-à-dire l'observation et l'application de cette dernière, dépend également des règles de planification d'urbanisme. L'effectivité de ladite liberté suppose notamment l'ouverture d'édifices de culte au profit de chacune des confessions religieuses.

participation du public se perçoit à différentes étapes de la procédure de sorte qu'elle apparait indirectement comme « un instrument de participation direct et positif » selon Viviana Beccalossi, assesseur au Territoire, à l'Urbanisme et à la Protection des sols. Le rapport environnemental répond ensuite à un parcours décisionnel relativement complexe afin de devenir « un élément de construction, de gestion et de contrôle » du plan d'urbanisme⁶.

Les raisons de l'application de cette « stratégie » à l'édification des équipements religieux demeurent floues. Les motifs présentés dans l'hémicycle de la Commission « Territoire et infrastructure » se concentrent sur les nuisances sonores émanant des édifices de culte et l'indispensable homogénéisation des autorisations entre les communes de la région. Il existe néanmoins des procédures d'évaluation environnementale portant sur le plan d'urbanisme sans préconiser une quelconque définition de ce dernier. La complexité de la procédure ne pèse en outre pas seulement sur les confessions religieuses requérantes mais également sur les communes. La question du « coût » de ces procédures demeure par ailleurs prégnante. L'application de la procédure d'adoption des plans composant le Plan territorial gouvernemental complexifie également les démarches administratives. La complexité de la procédure risque à terme de décourager les requêtes des organismes religieux. Elle constituerait cependant un moyen de régulation de l'immigration selon Viviana Beccalossi, Stefano Bruno Galli (précités) et Giulio Gallera sous-secrétaire régional aux rapports avec la métropole et à la coordination des projets spéciaux relatifs à ce territoire. D'un point de vue juridique, la réglementation de l'immigration au moyen de règles d'urbanisme interpelle.

religieux aggravent également les charges à l'égard de la confession requérante. L'article 72 § 7 requiert de multiples dispositifs à la charge du requérant : des voies de liaisons et des infrastructures, des dispositifs de vidéosurveillance à l'extérieur du bâtiment reliés aux bureaux de la police locale et des forces de l'ordre, la présence de services d'hygiène, etc. Les édifices doivent de surcroît comprendre un parking dont les dimensions ne peuvent être inférieures à 200 % de la surface hors œuvre brute (SHOB) de l'édifice de culte. Ces dimensions entravent inéluctablement la construction des édifices de culte dans certaines zones. Par ailleurs, l'architecture et les dimensions des édifices de culte doivent correspondre « aux caractéristiques générales et particulières du paysage lombard ». L'absence de précisions sur ces caractéristiques confère indirectement à la commune, voire à l'ensemble des autorités compétentes à l'égard du projet de planification d'urbanisme, un pouvoir discrétionnaire d'appréciation du « paysage lombard ». Ce pouvoir ouvre la porte à des divergences d'interprétation ainsi qu'à un risque d'interprétation arbitraire. L'énoncé n'atteste pas de motifs de telles restrictions. À défaut de motivation, ces dernières n'apparaissent pas nécessaires.



En revanche, l'article 72 § 4 prévoit qu'à l'occasion de la procédure de planification seront recueillis les avis « d'organisations, de comités de citoyens, de représentants des forces de l'ordre en plus des bureaux de commissariats de police et de préfecture afin d'évaluer les possibles configurations de sécurité publique (...) ». L'objectif de protection de la sécurité publique transparait clairement de l'énoncé. Cette « consultation » participe à la démocratisation de la procédure, à l'instar de la possibilité d'organiser un référendum également prévu au même paragraphe. Les exigences démocratiques, en l'occurrence de démocratie participative, se doivent néanmoins d'être conciliées avec l'exigence constitutionnelle de protection des droits et libertés fondamentaux. Un préalable sur lequel se fonde la légitimité de la justice constitutionnelle. Or, en l'occurrence ces instruments de démocratie semi-directe semblent institués précisément afin de circonscrire la mise en œuvre de la liberté de culte.

La combinaison de l'ensemble des nouvelles modalités du plan d'urbanisme réduit, voire anéantit l'édification de certains lieux de culte tels que les mosquées. Elle se heurte *de facto* à l'effectivité de la liberté de culte et dans

une certaine mesure à la « réalité » de la liberté de religion à l'égard des confessions religieuses dites minoritaires. En conséquence, la constitutionnalité de l'ensemble de ces mesures redéfinirait non seulement la liberté religieuse mais elle bouleverserait surtout la conception italienne de la laïcité de l'État. La tendance traduit cependant une prévalence du renforcement des principes de planification d'urbanisme des équipements religieux sur l'effectivité de la liberté de religion. À cet effet, une proposition de loi semblable à la législation lombarde est actuellement en discussion à la Commission Territoire et Environnement de la région de Toscane. En revanche, Giuseppe Betori (*photo page précédente*), Cardinal et Archevêque de Florence, proclame que « ce n'est pas l'église catholique qui s'opposera à la naissance d'une ou de deux mosquées à Florence. (...) Toutes les religions ont droit à l'exercice de leur propre culte »⁷. ■ **Tatiana Disperati.**

¹ L'expression *équipements religieux* correspond aux « attrezzature religiose » dont les composantes sont mentionnées à l'article 71 de la loi n° 12 de 2005. Ces derniers comprennent : les immeubles destinés à l'exercice du culte, les habitations des ministres du culte, du personnel de service ainsi que les

immeubles destinés à la formation religieuse, les bâtiments affectés aux activités éducatives, culturelles, sociales, récréatives, les oratoires, les immeubles destinés au siège d'associations, de société ou de communauté de personnes dont la finalité statutaire ou agrégative se rapporte à la religion, à l'exercice du culte ou à la profession religieuse tels que les salles de prière, les écoles religieuses ou les centres culturels.

² L. MUSSELLI, « Libertà religiosa e di coscienza », *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IX, p. 216.

³ P. A. D'AVACK, « Libertà religiosa, Diritto ecclesiastico », *Enciclopedia del diritto, Legis-Locus*, XXIV, p. 598.

⁴ Sur la question de la protection du patrimoine culturel italien, cf. J. GIUDICELLI, « Conservation et protection du patrimoine culturel dans les systèmes italiens et français », *LLI*, n°4, fév. 2014, pp. 9-17.

⁵ F. DELFINO (dir.), « La Valutazione ambientale Strategica », *Il portallo del cittadino della Comune di Sesto San Giovanni*, 2006, www.sestosg.net, p. 2.

⁶ « La valutazione ambientale nel processo di costruzione del Piano », Compte-rendu du séminaire « Strategie per una città sostenibile » du vendredi 5 novembre 2010, Busto Arsizio – Villa Tosi, www.comune.bustoarsizio.va.it, p. 30.

⁷ « Betori: "Non ostacoleremo la nuova moschea" », 2 fév. 2015, Florence, www.repubblica.it.

■ Partis politiques

Restera-t-il des parlementaires au M5S ?

Le *Movimento Cinque Stelle* va peut-être devoir comprendre que l'immobilisme et le refus ne sauraient constituer un « positionnement politique », c'est tout au moins ce que laisse à penser l'« hémorragie parlementaire » qui frappe le parti de Beppe Grillo. Lors des élections générales de février 2013, le M5S avait atteint des scores électoraux exceptionnels dans chacune des chambres : 109 sièges à la Chambre des députés et 54 élus au Sénat. Depuis cette date, entre les exclusions décidées par le parti

ou le groupe parlementaire et les défections des élus qui quittent le mouvement, 36 parlementaires ont déjà démissionné du M5S (18 députés et 18 sénateurs).

Même si le phénomène a commencé dès 2013, il s'agissait surtout au départ d'exclusions, le plus souvent pour des entorses au *Codice di Comportamento* du parti qui prévoit, entre autres, les modalités de communication des parlementaires (qui s'effectue essentiellement, pour ne pas dire strictement, par les moyens de communication du parti), leur rémunération ou encore, par exemple, leur engagement à démissionner en cas de condamnation. Cependant, plus récemment, les démissions se sont multipliées. Ainsi, le « Directoire » de cinq personnes mis en place en novembre dernier à la tête du parti par Beppe Grillo (qui souhaite « prendre du recul ») a déplu à un certain nombre de parlementaires. Cette « grogne » s'est encore amplifiée avec le refus de discuter avec les autres partis de l'élection présidentielle, avec dix nouvelles démissions (neuf députés et un sénateur). Au final, ces 36 parlementaires viennent « grossir » le groupe mixte (*gruppo misto*), groupe constitué des parlementaires non-affiliés à un groupe) présent au sein de chaque chambre. ■ **Michaël Bardin.**

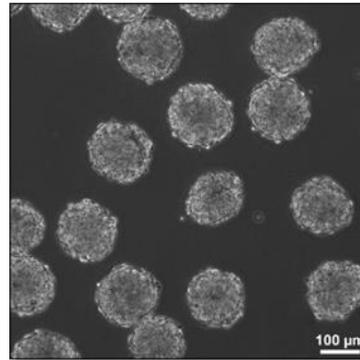
Les membres du *Direttorio* du M5S

Véritable « garde rapprochée » de Beppe Grillo, le Directoire est constitué de députés du M5S : Alessandro Di Battista (vice-président de la commission des Affaires étrangères, qui est considéré comme le successeur de B. Grillo), Luigi Di Maio (vice-président de la Chambre), Robert Fico (président de la commission de surveillance de la Rai), Carlo Sibilia (secrétaire de la commission des Affaires étrangères) et Carla Ruocco (vice-présidente de la commission des Finances).

Le recours à la procréation médicalement assistée et le sort des embryons humains, une partition à quatre mains

Le concert sera, sans doute, international après que la décision de grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme soit rendue dans l'affaire *Parillo c. Italie*. Le morceau, lui, est joué par cette juridiction et la Cour constitutionnelle italienne.

Dans une remarquable étude, notre ami le professeur Pardini donnait à l'ouverture un écho éclairant sur les questions de constitutionnalité de la loi n° 40/2004 du 19 février 2004 portant « Normes sur la procréation médicalement assistée », entrée en vigueur le 10 mars de la même année¹. Le jeu musical débute par la question de la prédétermination du nombre d'embryons humains par l'article 14, al. 2 de la loi, la Cour constitutionnelle jugeant non conforme cette disposition dans une décision n° 151 du 1^{er} avril 2009². Il se poursuit avec celle de la constitutionnalité, non tranchée³, de l'article 13, al. 3, b de la loi⁴, puis de sa conventionalité devant la Cour européenne laquelle devait condamner l'Italie pour incohérence de son système législatif en ce qu'il autorise le diagnostic préimplantatoire (DPI) sur l'embryon humain alors que, dans le même temps, il autorise l'avortement du fœtus atteint d'une maladie incurable⁵. Loin de s'achever, le débat est ensuite celui de la constitutionnalité de l'article 4, al. 3 de la loi⁶ interdisant la fécondation hétérologue, autrement dit le recours à l'assistance médicale à la procréation avec tiers donneur, ce qu'une partie de la doctrine nomme en France la filiation par don d'engendrement⁷. La Cour européenne avait déjà eu à statuer sur la question de la conventionalité de l'interdiction de la fécondation hétérologue, pour l'admettre, dans une affaire opposant un requérant à l'Autriche⁸. La Cour constitutionnelle d'Italie, dans une décision du 9 avril 2014, déposée le 10 juin 2014, concluait à l'inconstitutionnalité des articles 4, al. 3, consécutivement 9 al. 1 et 3 et 12, al. 1 de la loi n° 40/2004⁹, rejoignant ainsi l'avis du Comité national pour la bioéthique qui, en Italie, avait par délibération du 18 novembre 2005 préconisé l'adoption des embryons par des couples receveurs.



L'ultime décision du 10 juin 2014 de la Cour constitutionnelle ne peut cependant s'entendre correctement que dans la continuité de la décision de la deuxième section de la Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Parillo c. Italie* du 28 mai 2013 (n° 46470/11) et de son dessaisissement au profit de la grande chambre de la Cour européenne. Le point 14 de la décision de la Cour constitutionnelle renvoyant expressément à l'article 117, al. 1^{er} de la Constitution italienne, ainsi qu'aux articles 8 et 14 CEDH n'est, dans ce contexte, que bien légitime. Aux termes de l'article 117, al. 1^{er} de la Constitution : « Le pouvoir législatif est exercé par l'État et par les Régions dans le respect de la Constitution et des engagements nés de l'ordonnancement communautaire et des obligations internationales »¹⁰. Les visés des articles de la Convention européenne, semblent signifier qu'il existerait au titre du droit de fonder une famille, un droit d'accéder à l'enfant. Mais

ces textes prennent une couleur particulière avec la décision de la CEDH dans l'affaire *Parillo* en 2013 et l'audience tenue le 18 juin 2014, soit une semaine après la décision de la Cour constitutionnelle relativement à l'article 4, al. 3 de la loi n° 40/2014.

Les faits ayant donné lieu à l'affaire *Parillo c. Italie*, pour laquelle un arrêt de grande chambre est attendu sous peu, sont les suivants. Madame Parillo décide avec son compagnon, en 2002, alors qu'elle est âgée de 48 ans, de recourir à une assistance médicale à la procréation. Cinq embryons sont issus de ce recours à la PMA. Mais monsieur décède le 12 novembre 2003. Les embryons sont cryoconservés. Toute à sa douleur, Madame n'a certainement pas le temps de décider ce qu'elle fera de ses embryons, et elle n'en a du reste plus le temps ensuite, la loi n° 40/2004 adoptée le 19 février, entrée en vigueur le 10 mars 2004, interdisant l'implantation post-mortem, le don à un couple stérile ou infertile, voire le don pour la recherche scientifique¹¹.

¹ J.-J. PARDINI, « Droit constitutionnel italien et bioéthique : questions de constitutionnalité (et d'actualité) sur la procréation médicalement assistée », *LLI*, n° 4, 2014, p. 22 et s.

² www.giurcost.org ; Art. 14, al. 2 L : « 2. *Le tecniche di produzione degli embrioni, tenuto conto dell'evoluzione tecnico-scientifica e di quanto previsto dall'articolo 7, comma 3, non devono creare un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre.* »

³ Décision n° 369/2006, 24 octobre concluant à l'irrecevabilité de la requête, www.giurcost.org

⁴ « *b) ogni forma di selezione a scopo eugenetico degli embrioni e dei gameti ovvero interventi che, attraverso tecniche di selezione, di manipolazione o comunque tramite procedimenti artificiali, siano diretti ad alterare il patrimonio genetico dell'embrione o del gamete ovvero a predeterminarne caratteristiche genetiche, ad eccezione degli interventi aventi finalità diagnostiche e terapeutiche, di cui al comma 2 del presente articolo.* »

⁵ CEDH, 28 août 2012, *Costa et Pavan c. Italie*.

⁶ « 3. *È vietato il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo.* »

⁷ Rapport I. THÉRY, A.M. LEROYER, « Filiation, origines, parentalité. Le droit face aux nouvelles valeurs de responsabilité générationnelle », 2014 ; notre étude critique : « Les nouvelles configurations familiales », *Kephas* 2015, 1, à paraître.

⁸ CEDH, 3 nov. 2011, *SH et autres c. Autriche*.

⁹ Décision n° 162 du 10 juin 2014, www.giurcost.org

¹⁰ Constitution italienne, traduction effectuée par le professeur Maryse Baudrez et accessible en ligne, <http://cdpc.univ-tln.fr>.

¹¹ « Article 13 - Expérimentation sur les embryons humains - « 1. *Toute expérimentation sur un embryon humain est interdite. 2. La recherche clinique et expérimentale sur des embryons humains est autorisée à condition que celle-ci poursuive exclusivement des finalités thérapeutiques et diagnostiques en vue de la protection de la santé et du développement de l'embryon, et que des méthodologies alternatives ne soient pas disponibles. 3. (...) 4. La violation de l'interdiction prévue à l'alinéa 1 est punie par une peine de réclusion de deux à six ans et par une amende de 50 000 à 150 000 euros. (...) 5. Tout professionnel de la santé condamné pour une des infractions prévues au présent article fait l'objet d'une suspension d'exercice professionnel pour une durée de un à trois ans.* » ; Article 14 - Limites à l'application des techniques sur les embryons - « 1. *La cryoconservation et la suppression des embryons sont interdites, sans préjudice des dispositions de la loi no 194 du 22 mai 1978 [normes sur la protection sociale de la maternité et sur l'interruption volontaire de grossesse]. 2. (...) 3. Lorsque le transfert des embryons dans l'utérus n'est pas possible pour des causes de force majeure grave et prouvée concernant l'état de santé de la femme qui n'étaient pas prévisibles au moment de la fécondation, la cryoconservation des*

Cette circonstance place Madame Parillo dans un dilemme particulièrement bien mis en relief par la *Commission d'étude sur les embryons ayant fait l'objet d'une cryoconservation dans les centres de procréation médicalement assistée*, instituée, le 25 septembre 2009 par un décret du ministère de la santé italien, dans un rapport remis le 8 janvier 2010 observant de façon générale : « L'interdiction légale de supprimer les embryons s'entend dans le sens que la cryoconservation ne peut être interrompue que dans deux cas : lorsqu'on peut implanter l'embryon décongelé dans l'utérus de la mère ou d'une femme disposée à l'accueillir, ou lorsqu'il est possible d'en certifier scientifiquement la mort naturelle ou la perte définitive de vitalité en tant qu'organisme. Dans l'état actuel des connaissances [scientifiques], afin de certifier la persistance de la vitalité de l'embryon il est nécessaire de le décongeler, ce qui nous mène face à un paradoxe, compte tenu que, une fois décongelé, l'embryon ne peut pas être congelé une deuxième fois et que, s'il n'est pas immédiatement implanté in utero, sa mort s'ensuit inévitablement. D'où la perspective tuteuriste d'une possible conservation pour un temps indéterminé des embryons congelés. Il y a lieu en tout cas de noter que le progrès de la recherche scientifique permettra de connaître les critères et les méthodologies pour diagnostiquer la mort ou en tout cas la perte de vitalité d'embryons cryoconservés : il sera ainsi possible de surmonter le paradoxe actuel, inévitable du point de vue légal, d'une cryoconservation qui pourrait ne jamais avoir d'échéance. Dans l'attente de ces résultats, [il échet de réaffirmer] qu'il n'est pas possible d'ignorer l'interdiction explicite faite par l'article 14 de la loi n° 40 de 2004 de supprimer des embryons, y compris donc ceux qui sont cryoconservés. Ce n'est pas tout, car pour ce qui est du sort des embryons surnuméraires, le législateur de la loi n° 40 a choisi leur conservation et non pas leur destruction, faisait ainsi prévaloir comme principe (ratio) celui de leur conservation en vie, même lorsque leur destin est incertain ».

Il ressort de ce constat que ne pouvant se faire implanter les embryons, et ne pouvant à l'époque en raison de l'article 4, al. 3 de la loi n° 40/2004 les donner à un couple infécond, ni les donner pour la recherche scientifique par application de l'article 13 de la même loi, la saisine de la Cour européenne par Adelina Parillo le 26 juillet 2011 n'a rien de surprenant. Plus étonnant, et le gouvernement italien l'a bien souligné, à deux reprises, lors de l'audience du 18 juin 2014, est le désintérêt de la requérante pendant près de sept ans sur le sort des cinq embryons issus de la fécondation in vitro et cryoconservés. La requérante fera alors grief à l'Italie d'avoir violé les articles 8 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la Convention. Les textes invoqués au soutien de la demande sont, au moins, pour deux d'entre eux peu usuels.

La requérante soutient que l'interdiction de procéder au don des embryons en faveur de la recherche scientifique violerait la liberté d'expression, dont la liberté de la recherche scientifique constituerait un aspect fondamental. La réponse de la Cour européenne montre combien un droit de l'homme peut être entendu de façon compréhensive par les juges européens, car si elle refuse de faire droit à cette demande c'est au seul motif que « le grief porte sur un droit dont les opérateurs du secteur, à savoir les chercheurs et les scientifiques et non pas directement la requérante sont titulaires ». Il n'est cependant pas exclu que « l'utilisation éventuelle des embryons en cause pourrait servir à des fins de recherche scientifique et que cette dernière peut

constituer une forme de liberté de communication des informations ». La recherche scientifique pourrait donc être défendue au titre de l'article 10 de la CESDH comme « liberté de communication des informations », et donc de liberté d'expression protégée par ce texte.

Si l'irrecevabilité a été soulevée par la décision du 28 mai 2013 pour la raison susdite *ratione personae*, l'examen des deux autres fondements juridiques invoqués a été ajourné, et le dessaisissement a été accepté par toutes les parties au profit de la grande chambre. Le premier des deux fondements est celui de l'article 1^{er} du protocole n° 1 traditionnellement du droit de propriété aux termes duquel : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international (al. 1). Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes » (al. 2). Interdire le don des embryons aux fins de recherche scientifique aboutit à priver la requérante de son bien, l'obligeant à laisser ses cinq embryons cryoconservés *ad vitam aeternam* au centre de cryoconservation et la dépossédant de ceux-ci. Le second fondement est plus classique, tiré de la violation de l'article 8 de la CESDH, plus spécifiquement du droit au respect de sa vie privée.

Seule l'audience du 18 juin 2014 permet d'exposer complètement les éléments du débat, enrichis du questionnement des juges européens, auquel les défenseurs de la requérante et les agents du gouvernement italien n'ont pas toujours répondu¹². Si le respect du temps de parole accordé aux parties est strictement égalitaire et contrôlé par le président, on pourra également être surpris de l'absence de contradictoire opposé par le gouvernement aux arguments du requérant, en la personne du professeur de Lucas, scientifique de la bioéthique et défendant manifestement une théorie scientifique pour laquelle l'unanimité n'a jamais été constatée. L'impression laissée à l'audience est une présentation unilatérale de la recherche embryonnaire sur laquelle nous serons amenés à revenir.

N'y a-t-il pas incohérence du système juridique italien à autoriser l'avortement d'une part, à autoriser l'importation de cellules staminales au profit de la recherche scientifique en Italie, d'autre part ?

L'objet du litige soumis à la Cour européenne est de savoir si l'interdiction du don des embryons humains, non implantés en vue d'une grossesse, aux fins de recherches scientifiques préserve un intérêt légitime justifiant une ingérence de l'État dans l'intimité privée et familiale de la requérante. N'y a-t-il pas incohérence du système juridique italien à autoriser l'avortement d'une part, à autoriser l'importation de cellules staminales au profit de la recherche scientifique en Italie, d'autre part ? Dans l'affaire *Costa et Pavan c. Italie* précitée, à propos du DPI, il est rappelé par l'avocat de la requérante que la Cour européenne avait déjà soulevé l'incohérence du système législatif italien interdisant le recours à cette technique pour autoriser ensuite l'avortement des enfants atteints de la maladie que le DPI aurait pu révéler. De la même façon, interdire la destruction des embryons humains par don à la recherche et autoriser l'avortement ne traduit-il pas la même incohérence ? Ou plus exactement si l'on reprend le développement scientifique de la requérante en la personne du professeur de Lucas, si l'on

embryons est autorisée jusqu'à la date du transfert, qui sera effectuée dès que possible ».

¹² Pour visionner l'audience en ligne : www.echr.coe.int, rubrique « audiences », *Parillo c. Italie* (n° 46470/11), Audience de Grande Chambre - 18 juin 2014.

autorise la mort d'un fœtus, formé avec un cœur, un tronc, et autres distinctions physiologiques, ne faut-il pas admettre a fortiori la mort de l'embryon humain au stade cellulaire où il n'est pas encore individualisé dans la forme, où il n'est qu'un amas de cellules staminales embryonnaires ou un amas de cellules pluripotentes ayant simplement un potentiel de devenir un fœtus et à terme un être humain ? Qui peut le plus, ne peut-il donc pas le moins ? L'embryon ne devient un fœtus qu'après implantation et développement des cellules est-il soutenu, avant cette implantation il ne s'agit que de cellules dont la cryoconservation et l'exclusion future envisageable de toute implantation enlèvent à leur viabilité tout intérêt au regard du potentiel de vie qu'elles portent. Or, ces cellules offrent à la recherche la possibilité d'espérer sauver des vies futures par la guérison de maladies à ce jour encore incurables telles parkinson, diabète, cécité, etc. L'alternative avait déjà été posée en 2013 par Gianpiero Coletta et reprise par le professeur Pardini : faut-il laisser mourir un embryon qui ne peut plus être implanté parce que non viable ou l'employer pour guérir de nombreuses maladies ?

L'alternative n'est pas aussi tranchée qu'il y paraît de prime abord. On relèvera que depuis le moment où l'alternative a été posée, une autre solution s'est fait jour avec la décision de la Cour constitutionnelle du 10 juin 2014, l'implantation reste possible par le don en faveur de couples étrangers. Or, le fait que les embryons aient presque douze ans ne signifient pas qu'ils ne soient pas viables. Le gouvernement relève un cas d'implantation d'un embryon cryoconservé pendant vingt ans ayant permis la naissance d'un beau bébé ! Ensuite, le caractère non viable de l'embryon cryoconservé est un caractère qui ne peut, pour l'instant, être rapporté. Pour vérifier la viabilité, et le professeur de Lucas le reconnaît lui-même, il faut décongeler l'embryon et l'implanter, or dans cette situation la non viabilité résultera en réalité de la décongélation non suivie d'implantation et non de l'absence de viabilité qui résulterait de la longue durée de la conservation, point encore inconnu en l'état des connaissances scientifiques.

Le débat est important au regard des espoirs placés dans la thérapie cellulaire pour guérir des pathologies incurables. Selon la présentation de l'Inserm : « Les cellules souches embryonnaires proviennent de l'embryon humain aux tout premiers stades de son développement, quelques jours seulement après la fécondation. Ces cellules sont dites "pluripotentes" : elles peuvent se répliquer indéfiniment (autorenouvellement), proliférer en culture et se différencier en plus de 200 types de tissus. Au cours du développement, elles ont vocation à former tous les tissus de l'organisme. C'est notamment sur cette capacité que reposent les espoirs actuels en termes d'applications biologiques et médicales. Elles pourraient en effet constituer un réservoir permanent de cellules pour réparer les organes malades ou endommagés. Dans certains cas, elles pourraient même remplacer la greffe d'organes »¹³.

Pour cette raison, dans le contexte européen, l'interdiction de donner, en faveur de la recherche fondamentale, des embryons humains produits en vue de la procréation mais dont l'implantation n'est plus poursuivie n'est pas la solution majoritaire des États européens. Dans sa décision du 28 mai 2013 précitée, la Cour européenne relevait qu'« un examen de la législation en matière de recherche scientifique sur les embryons humains en Europe fait ressortir que, sur treize États européens

(Italie, Irlande, Royaume-Uni, Portugal, Espagne, Allemagne, République Tchèque, Suisse, France¹⁴, Grèce, Lituanie, Finlande et Suède), trois prévoient une interdiction générale d'utiliser des embryons à des fins de recherche scientifique (Italie, Irlande et Allemagne). Dans les États restants, la législation permet une telle pratique, notamment quant aux embryons surnuméraires (c'est-à-dire, ceux qui, créés dans le cadre d'une fécondation in vitro, ne sont finalement pas utilisés), en la soumettant à certaines conditions (par exemple, que le couple concerné y consente ou que la recherche soit effectuée dans un délai donné de vie des embryons) ». Dans ce contexte, la commission européenne le 28 mai 2014 n'a pas hésité à rejeter l'initiative « Un de nous » qui demandait l'interdiction du financement qui présuppose la destruction des embryons humains. Dans l'arrêt de la CJUE du 18 octobre 2011, *Olivier Brüstle c. Greenpeace* qui interdit la brevetabilité de l'utilisation d'embryons humains, si celle-ci n'est pas directement utile à l'embryon, la requérante rappelle que la question tranchée était celle de la brevetabilité à des fins notamment commerciales et industrielles, non le principe même de la recherche scientifique sur les embryons. Conformément à la décision du 28 mai 2014 du groupe européen de bioéthique de la commission européenne, il y aurait un principe européen de libre recherche scientifique avec seulement pour interdiction, de l'avis du requérant, la recherche à des fins de clonages humains reproductifs, la création d'embryons humains à des fins de

(...) l'interdiction de donner, en faveur de la recherche fondamentale, des embryons humains produits en vue de la procréation mais dont l'implantation n'est plus poursuivie n'est pas la solution majoritaire des États européens.

recherche, étant entendu que la recherche scientifique sur les cellules staminales embryonnaires est financée par l'Union européenne dans son 7^e programme cadre¹⁵ et dans Horizon 2020¹⁶.

L'interdiction du don d'embryon humain en Italie aux fins de recherche scientifique n'est-elle fondée sur aucun élément susceptible d'endiguer ce raz-de-marée favorable à la modification de la législation italienne ? La Cour devra-t-elle être contrainte de conclure à l'inconventionnalité de l'article 13 de la loi de 2004 et dans le même rapport de son article 14 ? Et est-ce de l'hypocrisie qui pousse l'État italien à interdire le don d'embryon humain viable et, dans le même temps, à autoriser l'importation de l'étranger de lignées de cellules supposant la destruction préalable des embryons ? La requérante allant jusqu'à soutenir que cela semblerait signifier qu'il y aurait, pour l'État italien, des embryons plus dignes d'être protégés que d'autres.

La loi de 2004 poursuit un intérêt légitime qui, à notre avis, fait partie de la marge d'appréciation des États, ici de l'Italie, qui pourrait justifier le maintien de l'interdiction sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 8 de la CESDH. Intérêt légitime défendu, certes de façon un peu maladroite par le gouvernement, mais pertinent au fond. Toute la loi 40/2004 tend à protéger la potentialité de vie en interdisant le don d'embryon humain cryoconservé aux fins de recherche scientifique. Derrière, les multiples restrictions de la loi de 2004, l'objectif est de ne pas instrumentaliser la vie, de ne pas la réduire à un outil, à un matériau parmi d'autres. L'embryon humain est pleinement la personne qu'il sera même si l'implantation est une condition de son développement. Tout le patrimoine génétique de la personne

¹³ V. *Cellules souches embryonnaires humaines*, dossier d'information de l'INSERM, www.inserm.fr.

¹⁴ Code de la santé publique, art. L. 2151-5.

¹⁵ Programmes de recherches financés par l'UE de 2007-2013 : http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/i23022_fr.htm

¹⁶ Pour 2013-2020, www.horizon2020.gouv.fr.

est présent soutenait le professeur Lejeune dès la fécondation. L'argument soulevé par le professeur de Lucas résonne cependant aux oreilles des juristes qui auront suivi l'audience aux termes duquel la possibilité d'obtenir par processus IPS des cellules obtenues d'un même patient et susceptibles de se développer et de porter la vie serait comparable aux cellules embryonnaires. Pourtant, la différence est essentielle puisque la cellule embryonnaire est ce premier moment où la personne commence son cycle vital. La formation du zygote ou de l'embryon humain est définitive et tout ce que sera la personne également par cette fusion de l'ovule et du spermatozoïde. Qui plus est, si la technique découverte en 2006 par S. Yamanaka selon laquelle des cellules de la peau peuvent être reprogrammées en cellules souches, comme les cellules souches embryonnaires, ces cellules souches pluripotentes induites (IPS) pouvant produire toutes les différentes cellules présentes dans le corps, alors la recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines devrait encore plus être interdite !

La vraie question qui frappe toutes les intelligences est de répondre à la question de ce qu'est la vie. Quel sens donne-t-on à la vie dans ce contexte ? Or, « Il n'existe pas de vie humaine plus sacrée qu'une autre, de même qu'il n'existe pas de vie humaine qualitativement plus importante qu'une autre. La *crédibilité d'un système sanitaire ne se mesure pas uniquement à son efficacité*, mais surtout à l'attention et l'amour envers les personnes, dont la vie est sacrée et inviolable »¹⁷.

L'absence de consensus entre les États devrait, comme dans l'affaire *Vo c. France* (n° 53924/00)¹⁸, relever de la marge d'appréciation de chacun. Dans la Convention d'Oviedo sur les droits de l'homme et la biomédecine du 4 avril 1997, aucune réponse n'est apportée. L'article 18 dispose : « Lorsque la recherche sur les embryons in vitro est admise par la loi, celle-ci assure une protection adéquate de l'embryon. La constitution d'embryons humains aux fins de recherche est interdite ». Mais la Convention, ainsi que le relevait la CEDH dans l'affaire *Vo c. France*, « se garde de définir le terme de personne et le rapport explicatif indique que, faute d'unanimité sur la définition, les États membres ont choisi de laisser au droit interne le soin d'apporter les précisions pertinentes aux effets de l'application de cette convention (paragraphe 36 ci-dessus). Il en est de même du Protocole additionnel prohibant le clonage humain et du Protocole relatif à la recherche biomédicale qui ne définissent pas le concept d'être humain (paragraphe 37 et 38 ci-dessus) » (§84).

Si la contradiction alléguée de la législation italienne d'interdiction avec l'autorisation de l'avortement peut être écartée, en raison de la mise en concurrence de la mère et du fœtus en ce dernier cas, celui provenant de l'importation de l'étranger par les chercheurs italiens de lignées de cellules souches embryonnaires qui sont des cultures in vitro de cellules dérivées d'un embryon humain a plus de force. L'objection est-elle dirimante ? Une réponse positive peut être donnée en morale en raison « du partage, formel ou non, de l'intention moralement illicite de l'agent principal », celui qui produit à l'étranger la lignée de cellule, mais aussi de la « coopération matérielle très proche dans la production et la manipulation d'embryons humains de la part des producteurs ou des fournisseurs » ce que

ne peuvent ignorer les « utilisateurs » italiens¹⁹. Ceci étant, si l'on replace l'objection dans le système italien, la protection de la vie poursuivie par la loi n° 40/2004 en particulier ses articles 13 et 14, elle ne porte moralement pas. Ce n'est pas parce que moralement certaines lois autorisent des comportements illégitimes, telle que l'importation de lignées de cellules, que cela justifie une levée de toutes les lois protectrices qui essaient, à leur mesure, de protéger la vie. L'interdiction du don des embryons humains viables aux fins de recherche scientifique en Italie reste justifiée au plan moral. Au plan strictement juridique, faut-il conclure à une incohérence de la législation italienne qui, d'un côté, autorise l'importation de lignées de cellules issues de la destruction d'embryons et interdit, de l'autre, ladite destruction sur son propre territoire ? Il semblerait que non car justement cette lignée de cellules importée n'est plus la vie, et cette lignée de cellules importée n'a pas été constituée sur commande ou par volonté des chercheurs italiens.



En conclusion, sur cette affaire *Parillo c. Italie*, il faut toutefois souligner que l'objet n'est pas le statut de l'embryon humain, ni celui de la recherche sur ceux-ci à des fins scientifiques, mais la question de la violation du respect de l'intimité de la vie privée de la requérante par le refus qui lui a été opposé de donner ses cinq embryons à la science. L'un des juges européens a parfaitement souligné ce point dans les questions soulevées après l'exposé des arguments du gouvernement et de la requérante : quelle est l'applicabilité de l'article 8 de la CESDH aux faits de l'affaire ? Peut-on reconnaître la qualité de victime à la requérante ? Le gouvernement a demeurant a répondu que la Cour pourrait s'arrêter à la phase de la recevabilité de la requête sur le fondement de l'article 8 CESDH sans trancher le fond. On observe, dans les faits, que la requérante âgée de 48 ans lors du recours à la procréation médicalement assistée, en 2002, a vu son projet familial interrompu avec le décès de son compagnon fin 2003. Lorsqu'en 2011 elle souhaite donner les embryons à la science, ce n'est plus une question de vie familiale. La requérante va d'ailleurs alléguer l'atteinte au respect de l'intimité de sa vie privée, sans justifier en quoi cette atteinte serait constituée. Plus cohérent apparaîtrait le fondement de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 sur la dépossession des embryons humains du fait de l'obligation de les conserver en cryoconservation, à l'époque,

¹⁷ Discours du Pape François aux médecins à Rome le 20 décembre 2013.

¹⁸ CEDH, 8 Juillet 2004, § 81 : « La Cour est en présence d'une femme qui entendait mener sa grossesse à terme et dont l'enfant à naître était pronostiqué viable, à tout le moins en bonne santé. Cette grossesse a dû être interrompue à la suite d'une faute commise par un médecin et la requérante a donc subi un avortement thérapeutique à cause de la négligence d'un tiers. La question est dès lors de savoir si, hors de la volonté de la mère agissant dans le cas d'une interruption volontaire de grossesse, l'atteinte au fœtus doit être pénalement sanctionnée au regard de l'article 2 de la Convention, en vue de protéger le fœtus au titre de cet article. Elle suppose au préalable de se pencher sur l'opportunité pour la

Cour de s'immiscer dans le débat lié à la détermination de ce qu'est une personne et quand commence la vie, dans la mesure où cet article dispose que la loi protège « le droit de toute personne à la vie ».

¹⁹ Sur les problèmes éthiques posés par la recherche médicale en ce domaine, on consultera avec profit la Déclaration de l'Académie pontificale pour la vie « sur la production et l'usage scientifique et thérapeutique des cellules souches embryonnaires humaines », 25 août 2000, outre l'encyclique *Evangelium vitae* du 25 mars 1995 de Saint Jean-Paul II qui est une mine d'or de réflexions éthiques sur la vie, www.vatican.va.

indéfiniment. Il faudrait soutenir que seuls les géniteurs peuvent décider du sort de leurs embryons, un retour en somme à la *patria potestas* romaine. Si l'idée était retenue, alors l'État italien serait sans doute en droit, par application de l'alinéa 2 de l'article 1 dudit protocole d'opposer l'intérêt légitime de protection de la potentialité de vie, relevant de sa marge d'appréciation, pour interdire le don aux fins de recherche scientifique. La proportionnalité de la limite pourrait être défendue par le fait que, depuis la décision de la Cour constitutionnelle italienne du 10 juin

2014, la requérante a la possibilité de donner les embryons à un couple infécond. Mais une telle argumentation aboutirait à traiter les embryons humains au titre du droit de propriété ce qui serait manifestement un recul dans la protection de ceux-ci.

Enfin, une chose paraît certaine. À ce rythme, les cellules souches pluripotentes induites (IPS) nous permettront de saluer demain le fils caché de Ramsès II ! ■ **Mélina Douchy-Oudot.**

■ Cour constitutionnelle

Une composition inédite et renouvelée

Il manque encore deux juges à la Cour constitutionnelle ! Ce constat (fait dans le précédent numéro de la *LLI*) et celui d'une certaine lenteur des mécanismes politiques de désignation des juges constitutionnels, sont encore valables aujourd'hui. Ces six derniers mois et ceux à venir sont l'occasion du renouvellement d'un tiers des membres de la Cour constitutionnelle par deux des autorités de nomination. Or, ce sont les hésitations parlementaires qui ont rythmé cette « rotation » des juges et qui caractériseront sans nul doute les élections à venir.

Le 18 octobre 2014, le Président de la République Giorgio Napolitano aussitôt après avoir dévoilé qu'il nommait Nicolò Zanon et Daria de Pretis, adressait un message aux parlementaires dans lequel il espérait que ses nominations puissent être rapidement suivies de l'élection des deux juges manquants. La rapidité de la prise de décision du chef de l'État et cette note ont été interprétées comme une injonction à l'égard des parlementaires de désigner, dans les plus brefs délais, les deux autres juges constitutionnels. Matteo Renzi contresignait les actes de nomination (ce contresign n'a d'autre valeur que d'authentifier la régularité de la procédure suivie) et déclarait « maintenant le Parlement n'a plus aucun alibi. Il se doit de choisir ».

Le Président G. Napolitano rompait ici avec l'usage qui veut que le Parlement choisisse d'abord les membres de la Cour constitutionnelle (usage destiné à permettre une représentation équilibrée des sensibilités politiques au sein de la *Consulta*). En tant que « gardien des institutions », l'intervention anticipée du chef de l'État se justifiait par la fin du mandat des deux juges nommés par le Président mais aussi par le fait qu'en attendant que les parlementaires expriment leurs choix, la *Consulta* aurait été privée de quatre juges. Si les négociations parlementaires prennent toujours un certain temps, et même si la

Cour constitutionnelle a déjà fonctionné avec un effectif aussi réduit, G. Napolitano a sans doute voulu écarter le risque d'une paralysie fonctionnelle.

Concernant ces nominations par les parlementaires, certains semblaient très attachés à la candidature de Luciano Violante et semblaient enclins à bloquer toute élection. Les controverses concernant les qualités requises pour être juge constitutionnel auront eu raison de cette candidature (cf. *LLI*, n° 5, p. 13). Déçu, L. Violante abandonnait la course à la Cour constitutionnelle après plusieurs tours d'élection sans l'obtention du quorum. Par une lettre ouverte au *Corriere della Sera*, il déplorait l'attitude des parlementaires emportant « le discrédit sur l'institution » et les invitait « à choisir une autre personne mieux à même de recueillir le consensus ».

Aussitôt la presse spéculait sur les noms de « techniciens » (parmi eux Massimo Luciani, Franco Modugno, Alessandro Pizzorusso...). Les discussions « de couloir » allaient bon train. L'objectif était de ne prévoir la prochaine réunion des deux chambres du Parlement que lorsqu'un véritable accord sur deux personnes serait acquis. Les partis politiques, largement encouragés par l'opinion publique (une pétition avait été lancée par l'avocat Antonio Rotelli, signée par plus de 6.000 personnes et transmise au Président de la République, au Président de la Chambre des députés et au Président du Sénat), misaient alors sur un « ticket rose ». Cependant, ce ticket féminin était rapidement mis à mal. Anna-Maria Sandulli, tout en reconnaissant qu'il s'agissait d'un honneur, renonçait à être candidate (son élection par les membres de *Forza Italia* aurait d'ailleurs été compromise car elle s'était opposée à une réforme proposée par S. Berlusconi en 2005). Finalement, par un accord entre le *Pd* et le *FI*, c'est le ticket Silvana Sciarra-Stefana Bariatti qui était soumis au suffrage des parlementaires.



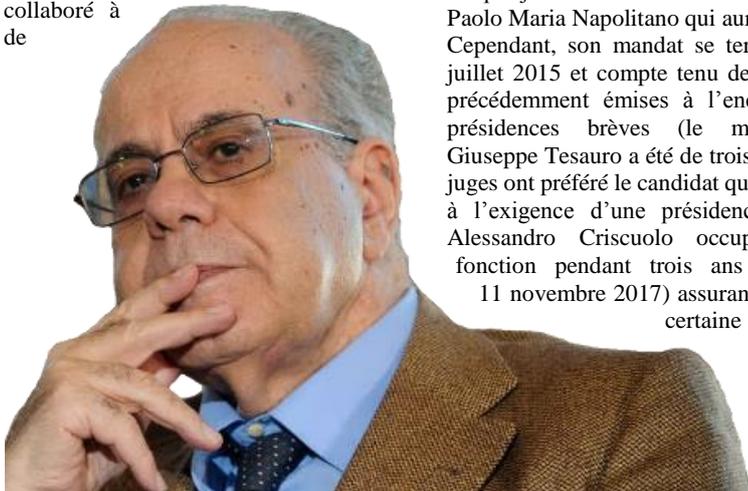
Le résultat de ce 21^e tour est nuancé. Silvana Sciarra (photo ci-dessus), la nouvelle candidate du *Pd*, a été élue par le Parlement avec 630 voix, soit avec plus de 70 voix que le nombre de suffrages nécessaires. Le *Pd* en proposant enfin un « technicien », un candidat « *super partes*, au-delà des luttes partisans » avait emporté la conviction des parlementaires du *M5S* (le sondage organisé sur le blog de Beppe Grillo recueillait 88% d'avis favorables le matin même de l'élection). *Forza Italia* soutenait Stefana Bariatti, docteur en droit international privé et en droit processuel. Elle n'obtenait pourtant le 6 novembre que 493 voix, bien en-deçà du quorum nécessaire de 570 voix. L'absence de soutien du *M5S* qui déclarait, par l'intermédiaire de Riccardo Nuti, cette candidature « imprévisible » en raison des nombreux actifs de la candidate dans des sociétés cotées en bourse, et une fronde de certains *azzurri* de *FI*, ayant voté blanc, sont à l'origine de ce faible nombre de voix.

Les Présidents des chambres se félicitaient néanmoins de l'élection d'un des deux juges constitutionnels. Ils soulignaient le sens des responsabilités des parlementaires et leurs capacités à s'entendre. Ils déclaraient : « nous espérons maintenant que la même attitude conduira rapidement à l'élection du juge manquant ». Pourtant, les Présidents ne convoquaient plus les parlementaires. Le 6 novembre, le Parlement renvoyait à une session ultérieure l'élection du dernier juge constitutionnel. Cette élection ne

semblait plus être à l'ordre du jour en décembre puisqu'il allait être question d'élire le nouveau Président de la République...

La Cour constitutionnelle perdait un de ses membres au mois de février 2015. Sergio Mattarella élu juge constitutionnel par le Parlement, le 5 octobre 2011 par 572 voix (donc seulement une voix de plus que la majorité requise), a cessé ses fonctions le 2 février 2015 après avoir été élu Président de la République, le mandat de juge étant incompatible avec toute fonction politique. La Cour constitutionnelle prenait acte de sa démission et lui conférait le même jour le titre de juge constitutionnel honoraire. Cette situation est inédite (à l'inverse Enrico De Nicola avait été élu chef de l'État provisoire par l'Assemblée constituante en 1946 et ensuite juge constitutionnel de 1955 à 1957). Même si la situation est quelque peu différente (puisque S. Mattarella n'a pas terminé son mandat en tant que juge constitutionnel), l'élection du nouveau chef de l'État aurait pu être compromise par « l'esprit » de la proposition de loi relative à une modification de l'article 135 de la Constitution (proposition formulée par le député D. Ugolini en 1995). En effet, cette réforme envisageait de rendre inéligible à toute charge politique importante, les juges constitutionnels durant les cinq ans qui suivent la fin de leur mandat afin que la fonction de juge constitutionnel ne soit pas utilisée comme tremplin vers de futures fonctions politiques (cf. M. BAUDREZ, avec la collab. de M.-P. ELIE, *AJJC*, 1996, p. 757).

La *Consulta* est actuellement composée de treize juges. Silvana Sciarra, Daria de Pretis et Nicolò Zanon en sont les trois nouveaux membres. Tous trois sont professeurs, respectivement de droit du travail, de droit administratif et de droit constitutionnel. Tous trois ont également exercé la profession d'avocat (devant les juridictions supérieures pour Nicolò Zanon). Enfin, tous trois sont forts d'une riche expérience politique : ils ont collaboré à



nombreuses commissions (S. Sciarra a rédigé un rapport pour la Commission européenne en matière de politiques sociales, D. de Pretis a coordonné les travaux de la Commission d'étude pour l'élaboration de réformes sur le système universitaire, N. Zanon a été membre de comités législatifs relatifs aux questions régionales) ou ont été membres de différentes institutions (N. Zanon a été membre du Conseil de présidence de la justice administrative d'avril 2009 à juillet 2010, puis membre du Conseil supérieur de la magistrature). Ils ont prêté serment le 11 novembre 2014.

Le choix de trois professeurs n'est pas anodin : il était inévitablement question de rééquilibrer la représentation universitaire face à la surreprésentation de juges constitutionnels issus du monde judiciaire.

Le mandat des néo-juges débutait activement puisqu'il leur appartenait, dès le premier jour, d'élire le nouveau Président de la Cour constitutionnelle en remplacement du Président Giuseppe Tesaurò. Le 12 novembre 2014, les quatorze juges élaient donc le 39^e Président de la *Consulta*, Alessandro Criscuolo (*photo en bas de page*). Il emportait l'élection avec 8 voix favorables. Le napolitain, fort d'une expérience judiciaire complète (il a siégé dans les chambres civiles, a été juge du travail ou encore juge d'instruction), ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature, président de l'Association des magistrats et ancien Président de section à la Cour de cassation, avait été désigné par cette même juridiction, le 8 octobre 2008. Alessandro Criscuolo devient ainsi le sixième Président à avoir été élu juge constitutionnel par la Cour de cassation.

Les juges ont donc mis un terme à la désignation d'un président pour une période brève (cf. *LLI*, n° 3, pp. 6-7). En l'espace de deux ans, la Cour constitutionnelle a en effet été dirigée par cinq présidents. La règle de l'ancienneté n'a pas joué car si tel avait été le cas, c'est Paolo Maria Napolitano qui aurait été élu. Cependant, son mandat se terminant en juillet 2015 et compte tenu des critiques précédemment émises à l'encontre des présidences brèves (le mandat de Giuseppe Tesaurò a été de trois mois), les juges ont préféré le candidat qui répondait à l'exigence d'une présidence longue. Alessandro Criscuolo occupera cette fonction pendant trois ans (jusqu'au 11 novembre 2017) assurant donc une certaine stabilité à

la Cour constitutionnelle.

Les hésitations des parlementaires n'ont pas eu d'incidences sur l'élection du Président de la *Consulta*. Cette situation est envisagée par les normes qui régissent la juridiction constitutionnelle. Le Parlement dispose normalement d'un mois pour élire un nouveau juge en vertu de l'article 5 de la loi n° 2 du 22 novembre 1967. Si après ce délai, aucun candidat n'a été élu, la Cour procède à l'élection de son Président aux termes de l'article 7 de son règlement. Celui-ci a été désigné dans les 4 jours qui ont suivi la fin du mandat de son prédécesseur (le 8 novembre) et alors que les élections pour désigner un nouveau juge par le Parlement étaient organisées depuis le 12 juin (en revanche, le délai d'un mois avait été respecté pour l'élection du Président G. Tesaurò).

Marta Cartabia (cf. *LLI*, n° 1, pp. 4-5) et Giorgio Lattanzi ont été nommés vice-présidents (et non Paolo Maria Napolitano et Giuseppe Frigo). Ce n'est pas non plus l'ancienneté qui a régi le choix des vice-présidents par A. Criscuolo. Dès son entrée en fonction, le nouveau Président entend donc rompre avec les mandats précédents et marquer ses choix du sceau de la nouveauté.

La composition de la Cour constitutionnelle est inédite. Pour la première fois, trois femmes siègent en même temps à la *Consulta* (depuis 1996, trois femmes seulement y avaient siégé et tour à tour). Pour la seconde fois, (après Fernanda Contri qui a été vice-présidente du 10 mars 2005 au 6 novembre 2005), une femme, Marta Cartabia, est nommée vice-présidente. Le Président de la République n'est plus le seul à avoir désigné des membres de la gence féminine ; le Parlement a élu pour la première fois une candidate en misant sur un double ticket rose. Les autorités de désignation veillent donc à mettre en œuvre le principe de la parité homme-femme, énoncé par la Cour constitutionnelle (cf. *LLI*, n° 2, pp. 16-21).

Aussitôt après son élection, le Président A. Criscuolo déclarait « un important pas en avant a été réalisé avec la nomination de trois collègues. Je crois que le Parlement mettra rapidement à l'ordre du jour le sujet et qu'il ne sera pas difficile de trouver une entente : c'est un souhait et une certitude (...) que dans des temps raisonnablement brefs le Parlement parviendra à élire le juge constitutionnel manquant ».

L'élection de deux juges restants s'avère pressante : non seulement la Cour constitutionnelle travaille en rangs serrés mais, en plus, le mandat de Paolo Maria Napolitano, élu par le Parlement le 5 juillet 2006, prendra fin le 10 juillet

2015. Le Parlement devra donc élire un nouveau membre en juillet.

Reste à savoir si le Parlement va persister à « s'auto-priver » de sa compétence comme le soulignait le Président G. Napolitano. De nombreuses raisons sont avancées afin d'expliquer ce retard : la peur que *FI* soit à nouveau désavoué, que le *M5S* renforce son rôle au sein du Parlement et la crainte de défections parlementaires alors qu'il va être question d'adopter la réforme du Sénat.

Même si on est encore loin des dix-sept mois d'hésitation qui avaient été nécessaires entre 2001 et 2002 pour élire les juges Ugo De Siervo et Romano Vacarella (cf. V. FUMAROLI, *AIJC*, 2001, pp. 634-636 et *AIJC*, 2002, pp. 662-663),

plusieurs *scenarii* sont envisageables afin de mettre fin à cette situation. Le nouveau Président de la République Sergio Mattarella pourra ainsi intervenir en usant soit d'un message sur le fondement de l'article 87 al. 2 de la Constitution (comme l'avait fait le Président Cossiga en 1991 qui avait menacé de dissoudre le Parlement) ou en utilisant son pouvoir dit d'*esternazione* (à la manière de Scalfaro qui, par un message à la Nation, avait dénoncé l'incapacité des parlementaires ou comme C. A. Ciampi qui avait assuré les chambres de son soutien et réaffirmé sa confiance aux Présidents des Chambres pour qu'un accord soit vivement trouvé sur les candidats à élire). Il pourrait également être question d'envisager, à nouveau, l'hypothèse de Vincenzo

Caianiello selon laquelle la Cour constitutionnelle pourrait soulever un conflit d'attribution entre les pouvoirs de l'État au regard de l'inertie du Parlement, hypothèse qualifiée de violation du principe de loyale collaboration par l'ancien président de la Cour constitutionnelle Cesare Ruperto.

Avant que la situation ne devienne préoccupante, il appartient aux parlementaires de trouver une solution pour sortir de l'impasse et permettre à la *Consulta* de siéger rapidement « au complet » en toute sérénité. Espérons que les appels et les exhortations des différentes autorités politiques seront entendus par les chefs de partis. ■ **Céline Maillafet.**

■ Politique pénale

Un projet de réforme pénale d'envergure

Le 23 décembre 2014, le gouvernement a dévoilé un projet de loi « modifiant le code pénal et le code de procédure pénale pour le renforcement des droits de la défense, de la durée raisonnable du procès et pour une réponse plus efficace au phénomène corruptif, et modifiant la loi pénitentiaire pour l'effectivité de la finalité rééducative de la peine ». Ce texte, présenté par le ministre de la Justice, Andrea Orlando (*Pd*), devant la chambre des députés le 12 janvier 2015, fait actuellement l'objet d'un examen en commission (A.C. 2798). Comme son intitulé l'annonce, ce projet, composé de quatre titres (*voir encadré, page suivante*), est un projet d'envergure car tant le droit pénal substantiel et procédural que le droit de l'exécution des peines sont concernés.

Face à un système pénal saturé, certaines propositions formulées s'inscrivent dans une démarche visant à favoriser une plus grande célérité dans le traitement des affaires pénales tout en préservant la garantie des droits de la défense. En ce sens, ce projet de loi débute avec deux articles consacrés à la mise en place d'une nouvelle cause d'extinction des poursuites. Applicable avant l'ouverture des débats devant la juridiction de premier degré aux délits dont la poursuite est subordonnée à la plainte de la victime et à son maintien (art. 152 du CP) mais aussi à quelques délits contre les biens pour lesquels l'action pénale est exercée d'office par le ministère public (comme, par exemple, certains vols aggravés prévus à l'article 625 du CP), cette procédure pourrait faire son entrée dans un nouvel article 162-ter du CP. Inspirée de l'idée de médiation pénale, elle consisterait pour le juge, après avoir entendu les parties et la personne lésée par l'infraction, à déclarer les poursuites éteintes dès lors que l'auteur des faits a réparé le dommage occasionné, par restitution ou par dédommagement, et que les conséquences dommageables ou dangereuses de l'infraction ont été éliminées.

Face à un système pénal saturé, certaines propositions formulées s'inscrivent dans une démarche visant à favoriser une plus grande célérité dans le traitement des affaires pénales tout en préservant la garantie des droits de la défense.

Toujours en vue de favoriser la célérité de la justice pénale, l'alinéa 9 de l'article 14 propose l'instauration d'une nouvelle forme de justice « négociée » par l'ajout d'un article 448-bis du CPP : « la décision de condamnation sur demande de l'accusé » (*la sentenza di condanna su richiesta dell'imputato*). Dans le cadre de cette procédure¹, seul l'accusé pourrait demander personnellement au juge une condamnation à une peine qui, compte tenu des circonstances et d'une diminution pouvant aller d'un tiers à la moitié, ne pourrait pas être supérieure à huit ans d'emprisonnement. Si cette procédure est adoptée, la demande pourra être formulée jusqu'à la clôture des débats en audience préliminaire et jusqu'à l'ouverture des débats devant la juridiction de jugement. Elle sera subordonnée à la reconnaissance de l'infraction de la part de l'accusé qui devra demander à être immédiatement interrogé. À la différence du *patteggiamento* (dans le cadre duquel le prévenu ne reconnaît pas sa culpabilité mais se contente de renoncer au droit à une audience), cette procédure reposera spécifiquement sur la reconnaissance de la responsabilité de l'accusé et c'est pourquoi, elle constituera, au sens classique du terme, une décision de condamnation alors que la décision

rendue à la suite d'un *patteggiamento* « équivaut à une décision de condamnation » (art. 445 alinéa 1-bis). Si, après l'interrogatoire de l'accusé, le juge estime que la preuve de la culpabilité de l'accusé est établie au-delà de tout doute raisonnable, il rendra une décision de condamnation et se prononcera également sur la demande de l'éventuelle partie civile (ce qu'il ne peut pas faire à l'occasion d'un *patteggiamento*), sauf s'il estime que la peine susceptible d'être prononcée est trop faible au regard de la limite maximale prévue qui est de huit ans d'emprisonnement. Dans ce cas, la demande de « décision de condamnation sur demande de l'accusé » sera finalement rejetée

par le juge. C'est alors la procédure dite du « jugement immédiat » (art. 453 et s. du CPP) qui s'appliquera.

Outre ce souci de rendre la justice pénale plus rapide, ce projet s'inscrit dans une démarche visant à apporter des réponses efficaces à certains délits, comme le délit de corruption, et à prévenir le risque d'impunité que le mécanisme de la prescription fait peser sur le cours du processus judiciaire. Ces deux aspects ont, plus particulièrement, fait l'objet d'une actualité brûlante et de vifs échanges politiques. C'est donc tout un arsenal qu'il est proposé de mettre en place afin d'atteindre ces deux objectifs. Deux points forts en termes de crédibilité de la justice pénale.

À propos de la lutte contre la corruption, Matteo Renzi a déclaré, lors d'une conférence de presse à la sortie d'un conseil des ministres en décembre dernier, « sur la corruption, nous avons un engagement à tenir, un engagement qui est de changer les règles du jeu ». C'est ainsi que le Premier ministre a donné le feu vert à l'élaboration d'un « paquet anti-corruption ». Anticipant l'attaque selon laquelle cet arsenal serait un compromis, il a répondu : « Si c'est un compromis, je suis prêt à faire des compromis toute ma vie. Contre la corruption, nous pouvons garder la tête haute ». La nécessité de développer des instruments de lutte contre la corruption n'est pas nouvelle mais « comme le révèlent les affaires politico-financières concernant la passation des marchés publics pour la construction des bâtiments de l'exposition universelle de Milan mais aussi, l'attribution des travaux gigantesques réalisés dans le cadre du projet « MOSE » (ou Moïse) de Venise et, dernièrement, la gestion publique de la ville de Rome » elle est « d'une actualité alarmante ». À cette fin, l'article 3 du projet en examen prévoit, avant tout, l'aggravation des peines pour le délit de corruption prévu à l'article 319 du CP en augmentant le *quantum* de la fourchette actuelle qui est de quatre à huit ans d'emprisonnement à un *quantum* de six à dix ans. Une telle aggravation des peines n'est pas sans conséquence. Elle conduit à l'augmentation de la durée de la prescription de l'action publique, laquelle est fonction de la peine encourue², mais aussi à une forte limitation du recours au *patteggiamento*, voire à la quasi-impossibilité d'y recourir si les modifications qu'il est envisagé d'apporter à cette procédure sont adoptées.

En effet, la procédure d'application de la peine sur demande des parties (*applicazione della pena su richiesta delle parti* ou *patteggiamento*) pourrait être, assez largement, modifiée. En premier lieu, le recours à cette procédure pourrait être réduit, en vertu de l'article 14 dudit projet qui modifierait le premier alinéa de l'article 444 du CPP, en abaissant à trois ans le *quantum*

maximal de la peine décidée au terme de la négociation. Actuellement, le *quantum* maximal de cette peine est de cinq ans. Le législateur italien ne détermine pas le champ d'application de cette procédure par rapport au *quantum* maximal légalement prévu pour une infraction donnée mais par rapport au *quantum* maximal de la peine pouvant être infligée à l'issue de cette procédure. Dès lors, pour connaître plus précisément son champ d'application, il faut opérer un calcul. Sachant que, compte tenu des circonstances, la négociation peut conduire à une peine dont le *quantum* est au maximum diminué d'un tiers par rapport au

quantum maximal légalement prévu, si le *quantum* maximal de la peine infligée au terme du *patteggiamento* est de cinq ans cela signifie que le recours à cette procédure est possible pour des infractions légalement punies jusqu'à sept ans et demi d'emprisonnement. Si le législateur réduit le *quantum* maximal de la peine infligée à trois ans, cela signifie que cette procédure ne pourra être utilisée qu'en présence d'infractions punies légalement de quatre ans et demi d'emprisonnement. Cette limitation, à trois ans d'emprisonnement, du *quantum* maximal de la peine pouvant être infligée conduirait à une réduction du champ d'application de cette procédure, laquelle perdrait peut-être sa qualification actuelle de *patteggiamento allargato* (élargi), mais permettrait de faire coïncider ce *quantum* avec celui des peines d'emprisonnement susceptibles d'être aménagées avant leur mise à exécution. En second lieu, le champ d'application de cette procédure pourrait être modifié en raison de la suppression de l'alinéa 1-*bis* de l'article 444 du CPP. Pour l'heure, en présence de certaines infractions, entre autres les infractions auxquelles les alinéas 3-*bis* et 3-*quater* de

LES 4 TITRES DU PROJET DE RÉFORME

- Le **Titre I** apporte des modifications au sein du code pénal avec l'introduction d'une nouvelle cause d'extinction des poursuites pour « conduite réparatrice » (art. 1 et 2 du projet), modifie le *quantum* des peines encourues pour le délit de corruption (art. 3), étend à un certain nombre de délits le champ d'application de la confiscation dite élargie (art. 4), modifie les règles de la prescription de l'action publique (art. 5). En vertu des articles 7 à 8, il est prévu de déléguer au gouvernement le soin de réformer les règles relatives à la poursuite de certaines infractions, de faible gravité, commises à l'encontre des personnes ou des biens, notamment en subordonnant la poursuite à la plainte de la victime ainsi que de revoir, « à la lumière du droit national et du droit de l'Union européenne en matière de protection des données personnelles », les règles relatives au casier judiciaire.
- Le **Titre II** modifie certaines dispositions du code de procédure pénale. L'article 9 prévoit que le juge pourra révoquer l'éventuelle ordonnance de suspension de la procédure et rendre une décision de non-lieu lorsqu'il apparaît, au vu des résultats d'expertises prévues, qu'en raison de son état de santé mentale, l'accusé ne peut pas avoir conscience de participer à un procès et que cet état est irréversible. Certains aspects de l'enquête préliminaire (notamment les dispositions relatives aux entretiens, en détention provisoire, de la personne poursuivie avec son avocat concernant les délits auxquels les articles 51, alinéa 3-*bis* et 372, alinéa 1-*bis* du CPP renvoient) et de la procédure de classement sans suite sont également revus (art. 10). Les articles 11 à 16 concernent : l'audience préliminaire (notamment la limitation des pouvoirs du juge de l'enquête préliminaire) (art. 11), la possibilité d'appel de la décision de non-lieu (art. 12), la reformulation de l'alinéa 4 de l'article 438 du CPP relatif à la procédure du « jugement abrégé » (*giudizio abbreviato*) (art. 13), le champ d'application de la procédure du *patteggiamento* ainsi que l'instauration d'une nouvelle forme de procédure « négociée » (art. 14), la preuve discutée lors des débats (art. 15) et la structure de la décision au fond (art. 16). Les articles 17 à 21, pour leur part, apportent des modifications destinées à simplifier l'exercice des voies de recours.
- Le **Titre III**, en ses articles 22 et 23, concerne la réorganisation de l'office du ministère public.
- Enfin, le **Titre IV** délègue au gouvernement (art. 24) la tâche de réformer la procédure d'interception des conversations et communications téléphoniques et électroniques (art. 25) ainsi que celle de modifier et réorganiser l'*ordinamento penitenziario* (art. 26). Les derniers articles de ce projet (art. 27 à 30) ont trait aux aspects financiers nécessaires à la mise en œuvre de la réforme ainsi qu'à son entrée en vigueur.

l'article 51 du CPP font référence, ou de certaines catégories de délinquants, comme les délinquants d'habitude, professionnels ou en état de récidive, le recours à la procédure d'application de la peine sur demande des parties est plus limité. Dans ces hypothèses, la peine négociée au terme de cette procédure ne peut dépasser deux ans d'emprisonnement. Ce *patteggiamento* aurait vocation à disparaître. Seul demeurerait celui prévu au premier alinéa de cet article.

Poursuivant cette volonté d'apporter des réponses efficaces à certaines infractions, d'autres propositions sont formulées. Plus largement en matière de délits contre l'Administration publique (délits prévus aux articles 314 ; 317 ; 318 ; 319 ; 319-*ter* ; 319-*quater* et 322-*bis* du CP), lorsque le recours au *patteggiamento* est possible, il pourrait, en vertu du quatrième alinéa de l'article 14 du projet qui ajouterait un alinéa 1-*ter* à l'article 444 du CPP, être conditionné, sous peine d'irrecevabilité, à la restitution intégrale du profit de l'infraction. L'idée générale, que l'on

retrouve au fil des propositions formulées en la matière, est bien évidemment que « le crime ne paie pas ».

Sur la base de cette idée, c'est le régime de la confiscation dite élargie, permettant de priver efficacement les auteurs des infractions les plus graves du patrimoine dont ils disposent, à quelque titre que ce soit, et dont ils ne peuvent justifier la provenance, qui devrait être revu et ce, au-delà du seul cadre de la lutte contre les délits contre l'Administration Publique. En ce sens, l'article 4 du projet de réforme apporte alors un certain nombre de modifications à l'article 12-*sexies* du décret-loi n° 306 du 8 juin 1992 relatif aux hypothèses particulières de confiscations, comme l'extension de la possibilité de confiscation dite élargie à toute une série d'infractions, entre autres, aux délits les plus graves auxquels l'article 51 alinéa 3-*bis* du CPP fait référence ou aux délits commis à des fins terroristes, ou encore en instituant la possibilité de procéder à une confiscation par équivalent. Convaincu que la privation de tous les biens mal acquis est plus dissuasive que la privation de liberté, le président du Conseil des ministres a affirmé : « le point central, c'est que celui qui est condamné restitue tout ce qui a été mal acquis, jusqu'au dernier jour et jusqu'au dernier sou ».

Si le crime ne doit pas payer, il ne doit pas non plus rester impuni. C'est alors la modification des règles de la prescription qui constitue l'un des aspects les plus attendus de la réforme. La prescription d'un certain nombre de délits a été réformée en 2005, sous le gouvernement Berlusconi, et de nombreuses voix s'étaient alors élevées pour dénoncer la réduction excessive des durées de prescription. Mais, plus récemment, c'est à la suite de la décision de la Cour de cassation du 19 novembre dernier ayant jugé la « catastrophe sanitaire et environnementale » causée dans le cadre de l'activité de la société Éternit prescrite que les règles de la prescription ont, une nouvelle fois, suscité bon nombre de critiques et de réactions indignées. Après sept ans de procédure, la haute juridiction italienne a annulé l'arrêt de la Cour d'appel de Turin du 3 juin 2013 et acquitté Stephan Schmidheiny, expropriétaire d'Éternit Suisse et ancien actionnaire d'Éternit Italie, qui avait été condamné à 18 ans de prison, laissant ainsi la place à un sentiment d'impunité qui a suscité l'émoi des familles et proches de près de 3.000 victimes des usines d'amiante exploitées par cette société. Le chef du gouvernement a, au lendemain de cette décision, réagi et assuré « Nous changerons les règles du jeu de la prescription ». « La justice doit être rendue au moment opportun. Nous ne pouvons pas céder devant la prescription. Les procès doivent être rapides et justes ».

À cette fin, ce sont plus précisément les règles de suspension du cours de la prescription de l'action publique qui devraient être revues. L'article 5 du projet complète l'article 159 du CP en ce sens. Tout en cherchant à concilier deux exigences opposées, d'un côté « éviter que la durée du délai de prescription empêche de pouvoir disposer d'un temps raisonnable pour le procès » et de l'autre « protéger l'accusé contre l'éventualité d'être exposé, sans limites temporelles raisonnables, à un procès pénal » (rapport accompagnant le projet de loi), la suspension du cours de la prescription à la suite d'une décision de condamnation non définitive pourrait donc être admise. Cette nouvelle cause de suspension est particulièrement importante car, en Italie, la prescription peut être acquise alors même que la procédure est en cours, quand bien même il y aurait eu reconnaissance de culpabilité en première instance ou en appel, dès lors que la

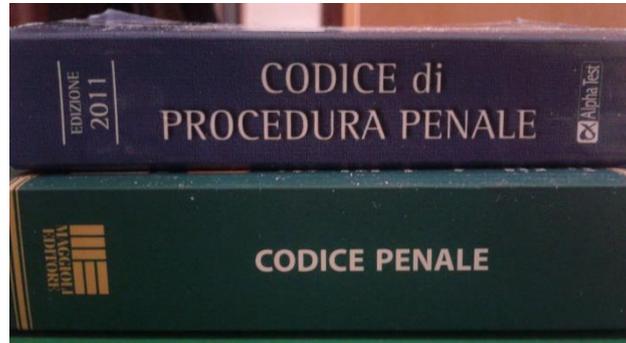
décision n'est pas définitive. Ainsi, comme indiqué dans le rapport accompagnant le projet, au moyen d'une telle suspension, « il ne s'agit pas de mettre fin au mécanisme de la prescription mais d'introduire des parenthèses spécifiques de manière à pouvoir disposer d'une période convenable pour le déroulement des jugements et l'exercice des voies de recours sans qu'il n'y ait de risque d'extinction des poursuites du fait de l'échéance du délai de prescription après que le bien-fondé de la prétention punitive de l'État ait été reconnu et confirmé par la décision de condamnation non encore définitive ». Pour ce faire, le cours de la prescription serait suspendu à compter du jugement de condamnation au premier degré jusqu'au prononcé de la décision

d'appel et ce pour une durée qui, quoiqu'il en soit, ne pourrait être supérieure à deux ans. Il en irait de même de l'arrêt de condamnation en appel jusqu'au prononcé de la décision définitive et ce pour une durée ne pouvant pas excéder une année. En cas d'acquiescement suite à l'exercice d'une des voies de recours (c'est-à-dire à l'annulation d'une décision de condamnation), les périodes de suspension de deux ans et d'un an seraient « re »-comptabilisées dans le calcul du délai de la prescription. Ces mesures, qui figuraient déjà dans le projet de loi sur le procès pénal qui avait été examiné en Conseil des ministres à la fin du mois d'août 2014, figurent maintenant au sein de ce nouveau texte.

Enfin, en raison des interventions multiples, tant nationales qu'europeennes, des dernières années qui ont conduit « d'une façon ou d'une autre à réaliser un compromis sur la cohérence et l'organisation du système tout entier », la réorganisation de l'*Ordinamento penitenziario* est « devenue une nécessité » (rapport accompagnant le projet de loi). Pour ce faire, l'article 24 du projet délègue au Gouvernement le soin de procéder à cette réorganisation, dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur de la loi, par voie de décrets législatifs.

Il s'agirait notamment de poursuivre la lutte contre le surpeuplement carcéral tout en favorisant la réalisation de la finalité rééducative de la peine (art. 27, al. 3 de la Constitution italienne). À cette fin, il est prévu de simplifier la procédure applicable devant le magistrat ou tribunal de surveillance notamment en limitant le recours au débat contradictoire, sauf concernant les décisions relatives à la révocation des mesures alternatives à la détention. La limitation du recours au débat contradictoire pourrait, à notre sens, compromettre la réalisation d'une individualisation de la peine conforme à la fois aux intérêts du condamné et à ceux de la société avec le risque constant de céder à une logique gestionnaire de la population carcérale. En revanche, le second point qui consiste à supprimer certains cas d'exclusion automatique du bénéfice des aménagements de peine s'inscrit davantage dans une idée d'individualisation, sous réserve que ces aménagements ne deviennent pas à leur tour automatiques. Il est, à cette fin, proposé de revoir les critères d'accès aux mesures alternatives afin d'en faciliter le recours, de supprimer des automatismes et des cas d'exclusion, concernant notamment les récidivistes et les auteurs de certaines catégories d'infractions, qui empêchent ou rendent plus difficile l'individualisation du traitement rééducatif ou encore de réviser les règles conduisant à priver les condamnés à la peine de la prison à vie (*ergastolo*)³ de certains bénéfices pénitentiaires.

Ce sont ensuite les différentes mesures considérées comme favorables à la réalisation de la finalité rééducative de la peine ou



démontrant la volonté de réinsertion du condamné qui devraient être valorisées. En ce sens, il est indiqué dans le projet de loi que le travail, considéré comme un instrument de responsabilisation individuelle et de réinsertion sociale, que ce soit dans sa forme *intra-muros* ou *extra-muros*, doit être plus largement favorisé. Il est également prévu de modifier la réglementation relative au recours aux moyens de communication audiovisuelle, outre à des fins procédurales, pour favoriser les relations avec la famille. Le maintien des liens familiaux et affectifs étant considéré comme essentiel dans le processus de réinsertion, il s'agirait de créer les conditions matérielles permettant d'assurer concrètement le maintien de ces liens. Cette proposition fait, notamment, suite à l'arrêt n° 301 en date du 19 décembre 2012 par lequel la Cour constitutionnelle avait renvoyé au législateur le soin d'intervenir quant à la possibilité de permettre à une personne, soumise à une restriction de liberté, d'entretenir *intra-muros* des relations affectives intimes, y compris de caractère sexuel, avec son conjoint ou la personne avec laquelle elle entretient « une vie commune stable ».

Autre vecteur de réinsertion, en ce qu'elles sont considérées comme attestant de la bonne volonté du condamné tout en prenant

en compte l'intérêt des victimes, des mesures réparatrices et de justice restaurative devraient pouvoir être proposées. Le cas échéant, des procédures adaptées seront alors instituées afin de pouvoir les mettre en œuvre au moment adéquat au cours du parcours de réadaptation sociale du condamné que ce soit lors de la détention ou dans le cadre de l'exécution de mesures alternatives.

Assurément, ce projet de loi est ambitieux. D'autres aspects restent à étudier. Dans l'attente, ce texte suit son parcours législatif que Matteo Renzi espère « le plus rapide possible » ■ **Catherine Tzutziano.**

¹ Certains cas d'exclusion sont envisagés. Il s'agit en réalité des mêmes exclusions que celles visées à l'actuel alinéa 1-*bis* de l'article 444 du CPP évoqué *infra* concernant la procédure de *patteggiamento*.

² Parfois de la peine infligée.

³ Actuellement, une demande de libération conditionnelle peut être formulée après 26 ans de détention.

■ Gouvernement

Des démissions gênantes

Une démission sous la contrainte : Maurizio Lupi. Les paroles prononcées par le nouveau président de la République lors de sa prestation de serment (« la corruption a atteint un niveau inacceptable ») ont dû résonner longuement dans la tête de Matteo Renzi et de Maurizio Lupi (*photo ci-dessous*) ces dernières semaines. À tel point que M. Lupi, ministre des Infrastructures et des Transports a été contraint de démissionner le 20 mars dernier. Ancien vice-président de la Chambre des députés (2008-2013), il avait été nommé à ce ministère par Enrico Letta et confirmé dans cette fonction par M. Renzi. Entré en politique comme conseiller municipal à Milan en 1993 (*Démocratie chrétienne*) il rejoint Silvio Berlusconi en 2001 (et restera membre de *Forza Italia* jusqu'en 2009) avant de rejoindre le *Ncd* en 2013. Le désormais ex-ministre, un temps soupçonné de corruption, ne semble pas directement impliqué dans ce scandale des « grands travaux » (*Grandi Opere*), mais son entourage et certaines pratiques lui sont reprochés. Ainsi, l'ancien chef du département supervisant les grands travaux publics au sein du ministère, Ercole Incalza, l'associé de ce dernier Stefano Perotti, ainsi qu'une cinquantaine d'autres personnes ont été mises en examen et incarcérées. Il est reproché à M. Lupi d'avoir intercedé auprès des deux hommes afin d'obtenir un emploi pour son fils. *La Repubblica*, le jour même où elle publiait le démenti formulé par l'ancien ministre affirmait également que

l'enquête en cours (et notamment des écoutes téléphoniques) semblaient prouver le contraire. Les premiers éléments de l'enquête font état d'un scandale portant sur des prélèvements effectués sur le montant des travaux (qui s'élèveraient à quelque 25 milliards d'euros) et concerneraient une portion de la ligne ferroviaire à grande vitesse Milan-Vérone, une portion de l'autoroute Salerne-Reggio de Calabre ou encore une ligne du métro romain.

Même si le leader du *Ncd*, Luigi Alfano semble avoir tout fait pour le soutenir, et même si Matteo Renzi a été d'une étonnante discrétion, la démission de Maurizio Lupi s'est rapidement imposée puisque deux partis, le *M5S* et la Gauche, écologie et liberté (*Sinistra Ecologia*

Libertà), avaient d'ores et déjà prévu de déposer une motion de censure à son encontre. En attendant une nouvelle nomination, Matteo Renzi prend la tête du ministère *par intérim*.

Une démission dans l'anonymat : Maria Carmela Lanzetta. Ministre sans portefeuille, désignée à la tête du Département des affaires régionales, des autonomies et du sport, elle était la nomination « surprise » de Matteo Renzi.

Cette calabraise, très peu connue du grand public, a dirigé la commune de Monasterace (Calabre) entre 2006 et 2013 où elle a plusieurs fois été visée par la 'Ndrangheta (sa pharmacie a été brûlée en 2011 et des coups de feu ont été tirés sur sa voiture en 2012). Elle a intégré, la même année, la direction nationale du *Pd* en tant que soutien à Pippo Civati (député et candidat largement battu par M. Renzi, à la présidence du parti en octobre 2013). Sa nomination pouvait être d'ailleurs interprétée comme une main tendue à un ancien opposant.

Sa démission est intervenue de manière très rapide et semblait motivée par le fait que le nouveau président de la Région Calabre (Mario Oliverio, élu le 9 décembre 2014) lui proposait d'intégrer la nouvelle *giunta* comme assesseur pour les réformes institutionnelles, la simplification administrative, la culture, l'éducation et l'égalité des chances. Contre toute attente, la nomination d'un autre assesseur, Nino De Gaetano, inquiété dans une affaire de fraude



électorale (sur laquelle M. C. Lanzetta considère que « toute la lumière n'a pas été faite ») a motivé son refus de collaborer avec le président de la région, mais elle confirmait néanmoins sa démission du gouvernement le 28 janvier 2015.

D'autres inquiétudes ? Le président du Conseil n'est peut-être pas au bout de ses surprises puisque plusieurs secrétaires

d'État font l'objet d'enquêtes : Giuseppe Castiglione (*Ncd*, ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières) pour abus de pouvoir, de même que Davide Faraone (ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche), Umberto Del Basso De Caro (ministère des Infrastructures et des Transports), Vito De Filippo (ministère de la Santé) et Francesca Barracciu (ministère des Biens, des Activités

culturelles et du Tourisme) qui sont tous membres du *Pd*, sont soupçonnés de détournement de fonds, dans le cadre des scandales des *spese pazze* (« dépenses folles ») qui touchent plusieurs régions. Cela dit, depuis le scandale du début des années 1990, les enquêtes à l'encontre de la classe politique sont nombreuses et régulières... sans pour autant aboutir à des condamnations ■ **Michaël Bardin.**

■ Fiscalité

Le trust dans le droit fiscal italien

Le trust est une institution traditionnelle des États de common law, où il est pratiqué depuis plusieurs siècles. Il en va autrement en Italie, État de civil law. Poussée par la mondialisation à acclimater des procédés de gestion commerciale ou patrimoniale étrangers, l'Italie a accepté le principe du trust sur son territoire mais c'est essentiellement par le biais du droit fiscal. Les revenus et le patrimoine du trust sont assujettis à des impôts italiens, selon une démarche des plus réalistes qui passe outre les incohérences existant entre les particularismes du trust et le système juridique italien.

Le trust est une institution d'origine anglo-saxonne. Il est né dans l'Angleterre du Moyen-Âge. Les seigneurs en partance pour les Croisades confiaient la gestion de leurs biens à un tiers en attendant leur retour. Le système s'est perfectionné au cours des siècles pour devenir le trust actuel. L'institution demeure propre au droit de *common law* : une structure souple répondant plus à des besoins pratiques qu'aux schémas juridiques rigides des États de *civil law*.

Le trust se définit par rapport à ce qu'il n'est pas ou ne possède pas, au regard des normes du droit romano-germanique. *Primo*, il ne détient pas la personnalité juridique. *Secundo*, il ne constitue ni une société, ni une fondation, ni une association de fait. *Tertio*, son institution repose sur la volonté unilatérale de son créateur (le constituant) et non sur un contrat.

En le définissant de manière synthétique, le trust représente ainsi une relation juridique entre le constituant qui place ses biens dans le trust et l'administrateur - le

« trustee » - chargé par le constituant de gérer ses biens, ceci dans l'intérêt d'un bénéficiaire. La souplesse de création et de fonctionnement du trust explique son succès à travers le monde, s'étendant au-delà du berceau anglo-saxon. Le trust peut en effet inclure des biens situés dans des États de *civil law* ou impliquer des acteurs ressortissants de ces États.

L'Italie est confrontée à cette situation. C'est la raison pour laquelle elle a signé la Convention de la Haye du 1^{er} juillet 1985 relative aux trusts. L'Italie a également ratifié la Convention - contrairement à la France -, de sorte que des trusts peuvent être institués sur son territoire. Le législateur italien n'a pas pris les mesures nécessaires qui donneraient au trust une définition générale et un statut en droit civil. Néanmoins, une loi est intervenue en matière fiscale (loi de finances du 27 décembre 2006 pour 2007), destinée à assujettir les trusts à des impôts internes. Comme en France, avec la réforme du 29 juillet 2011 (loi

de finances rectificative), l'innovation législative est en effet venue du droit fiscal.

Deux catégories d'impôts sont concernées par la loi de finances pour 2007 : la taxation des bénéfices et la taxation du patrimoine.

I - LA TAXATION DES BÉNÉFICES

La Cour de cassation italienne (sect. civ. I, 9 mai 2012, n° 10105) rappelle l'absence de personnalité juridique du trust. Elle le définit comme un ensemble de biens et rapports affectés à un but déterminé et confiés formellement à un trustee, lequel est le seul responsable juridique auprès des tiers.

En dépit de l'absence de personnalité juridique, le trust est assujéti à l'impôt sur les sociétés. Le droit fiscal italien démontre ici son autonomie au regard du droit civil. Aux termes de l'article 73-1 du Texte unique des impôts sur les revenus (TUIR du 22 décembre 1986, n° 917), les trusts constituent des « sujets passifs » de l'impôt sur les sociétés, qu'ils aient ou non pour objet l'exercice d'une activité commerciale, qu'ils soient résidents effectifs ou « considérés comme tels ».

L'assujettissement du trust à l'impôt sur les sociétés contourne deux difficultés conceptuelles, en premier lieu l'absence de

La Cour de cassation italienne (...) rappelle l'absence de personnalité juridique du trust. Elle le définit comme un ensemble de biens et rapports affectés à un but déterminé et confiés formellement à un trustee, lequel est le seul responsable juridique auprès des tiers.

personnalité juridique. Mais l'article 73-2 du TUIR écarte immédiatement cet obstacle en incluant dans le champ d'application de l'impôt des structures autres que « les personnes juridiques ». En second lieu, la difficulté provient de ce que les autres sujets passifs de l'impôt, en dehors des personnes juridiques, sont des groupements nés d'une convention entre leurs membres, tels que les associations non reconnues ou les consortiums. Le trust ne répond pas à cette définition. Il s'agit d'une entité *sui generis*. C'est cette spécificité qui oblige le législateur à imposer expressément le trust, faute de quoi il aurait échappé à l'impôt sur les sociétés. Le législateur italien mentionne ainsi à plusieurs reprises le trust dans le TUIR.

Si l'existence de la personnalité juridique n'est pas obligatoire au regard de l'impôt sur les sociétés, il en va différemment du lien avec le territoire italien. En synthétisant, le législateur soumet à l'impôt sur les sociétés les trusts résidents fiscaux en Italie et les trusts étrangers pour les revenus produits en Italie.

Dans le détail, on observe que le TUIR énumère plusieurs critères de rattachement territorial à l'impôt. Ainsi, le siège social ou le siège de l'administration (concrètement, le domicile fiscal du trustee) ou encore l'objet principal du trust doit être situé en Italie. Ce sont là les critères principaux. A défaut, il convient de rechercher d'autres critères.

Le législateur italien présente deux autres séries de critères. Tout d'abord, sont considérés comme résidents les trusts dont le constituant ou le bénéficiaire est résident fiscal en Italie et qui sont institués dans des États ou territoires avec lesquels il n'existe pas d'échanges d'informations entre leur Administration et l'Administration italienne (autrement dit les paradis fiscaux). Le législateur institue dans ce cas une présomption relative, que le contribuable pourra renverser en apportant la preuve contraire. Ensuite, sont considérés comme résidents les trusts institués dans un État avec lequel l'Administration italienne n'a pas d'échanges d'informations, lorsque successivement à leur constitution un constituant résident en Italie y place des biens immobiliers ou des droits réels immobiliers, comprenant une obligation d'affectation de ces biens ou droits et un transfert de la propriété. Cette seconde hypothèse constitue en principe une présomption absolue mais l'Administration admet la présentation d'une preuve contraire.

L'énumération détaillée des critères de résidence fiscale reflète l'inquiétude du législateur italien face aux risques de fraudes fiscales. Le trust apparaît en Italie comme un instrument d'optimisation fiscale – conseillée à cette fin par les gestionnaires du patrimoine – mais aussi comme un moyen de frauder. C'est cette défiance qui a justifié en partie l'initiative de la loi de finances pour 2007, en plus de l'obligation de légiférer après la ratification de la Convention de La Haye. Le législateur italien ne souhaitait pas maintenir ce vide juridique qui permettait d'échapper aux impôts grâce à des montages internationaux complexes brouillant les liens entre le propriétaire véritable, les biens ou droits placés dans le trust et la distribution des revenus. Dans cette démarche pragmatique, il est allé plus loin que le législateur français en posant le principe général de l'assujettissement des trusts à l'impôt sur les sociétés.

En vertu de la circulaire n° 61/E du 27 décembre 2010, le législateur italien prévoit deux régimes fiscaux selon le type de trust, opaque ou transparent. Le trust est transparent lorsque le bénéficiaire des revenus est identifié dans l'acte de constitution et qu'il détient un droit à l'attribution des revenus, opposable au trustee. Dans ce cas, le trust n'est pas imposé et c'est le bénéficiaire des revenus qui est assujéti, au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (dans la catégorie des revenus du capital, *sic* art. 44 al. 1-g du TUIR). *A contrario*, le trust est opaque s'il ne répond pas à cette condition : il correspond alors à la définition du trust discrétionnaire, dans lequel le trustee dispose de la liberté de choisir entre distribuer les revenus au bénéficiaire ou les recapitaliser. Le trust opaque demeure le sujet de l'impôt sur les sociétés.

Mais le constituant peut également être imposé sur les revenus du trust. De fait, le droit italien considère qu'une des caractéristiques du trust est le pouvoir étendu du trustee sur les biens et droits confiés à sa gestion. S'il ne bénéficie pas du pouvoir effectif de disposer des biens et droits, et que ce droit appartient toujours au constituant, l'entité dénommée « trust » ne se verra pas reconnaître ce statut : « le trust sera considéré comme inexistant au regard de l'imposition des revenus » (circulaire n° 61 du 27 décembre 2010). Il devient une simple structure s'interposant entre le constituant et les revenus produits, de sorte que le

constituant est imposé sur ces revenus, au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et dans la catégorie cédulaire à laquelle ils appartiennent (revenus fonciers, mobiliers...).

II - LA TAXATION DU PATRIMOINE

En Italie, le patrimoine est imposé au titre de l'impôt hypothécaire et de l'impôt sur les registres (dus lors de l'adoption des formalités relatives aux biens immobiliers et aux droits sur ces biens), ainsi que des droits de mutation à titre gratuit (donation et succession).

Le principe de l'application des droits de mutation à titre gratuit pose la question de la propriété dans le trust. Le constituant s'est dessaisi de ses biens lorsqu'il les a placés dans le trust. La propriété est transmise démembrée au trustee et au bénéficiaire : le trustee acquiert la propriété économique alors que le bénéficiaire dispose de la propriété juridique. C'est une hypothèse de démembrement inconnue des droits romano-germaniques et propre aux droits de *common law*.

La situation est compliquée par le fait que les biens et droits placés dans le trust composent un patrimoine d'affectation (art. 2, Convention de La Haye de 1985). Le trustee doit les gérer conformément à l'objet du trust. Le patrimoine d'affectation n'est pas confondu avec le patrimoine personnel du trustee, de sorte que les créanciers du trustee ne peuvent pas le saisir.



Il ressort de ces deux particularismes du trust (démembrement de la propriété et patrimoine d'affectation) que le transfert de propriété du constituant au bénéficiaire n'est ni immédiat ni complet. Pour autant, l'opération est imposée de la même manière qu'un transfert effectif et en pleine propriété.

Le droit fiscal italien réagit différemment face aux deux spécificités du trust. S'il occulte la

question du démembrement de propriété, à l'inverse il évoque expressément la question du patrimoine d'affectation car c'est un procédé dont le principe est admis par le système juridique italien. Ainsi, l'article 2645 ter du Code civil autorise le transfert de certains biens appartenant à une personne (physique ou morale) dans un patrimoine d'affectation afin qu'ils soient gérés conformément à la fin poursuivie, le transfert étant opposable aux tiers. Le procédé est dénommé « liens d'affectation » (*vincoli di destinazione*).

De son côté, le décret-loi n° 262 du 3 octobre 2006 prévoit l'application de l'impôt sur les successions et sur les donations lorsqu'il y a transfert de biens et droits pour cause de mort, pour donation ou à titre gratuit et lorsqu'il y a « constitution de liens d'affectation » (art. 47). L'Administration fiscale interprète l'article 47 dans un sens large de manière à l'étendre aux trusts, dont l'acte constitutif est par suite soumis aux droits de mutation à titre gratuit. Il est vrai que le décret-loi de 2006 a été adopté en coordination avec la loi de finances pour 2007.

Jusqu'à récemment, toutefois, l'assujettissement aux droits de mutation à titre gratuit différait selon le type d'actes constitutifs du trust. L'Administration italienne (circulaire n° 48 de 2007) distinguait à cette fin les actes selon qu'ils étaient ou non translatifs de propriété. Si la constitution du trust était établie par simple acte d'institution (sans le transfert immédiat de propriété), sous la forme d'un acte public ou authentique, l'opération entrait uniquement dans le champ d'application de l'impôt sur les registres (D.P.R. n° 131 du 26 avril 1986). S'il s'agissait d'un acte dispositif (translatif de propriété), l'opération était assujéti à l'impôt hypothécaire et à l'impôt sur les registres. L'opération était également soumise aux droits de mutation à titre gratuit.

L'Administration fiscale définit en effet l'acte dispositif comme étant l'acte par lequel le constituant affecte les biens dans un trust à titre gratuit (circulaire n° 48 de 2007). Des abattements étaient toutefois prévus, dont les taux variaient selon le lien de parenté entre le constituant et le bénéficiaire.

Aujourd'hui, la Cour de cassation a unifié le régime fiscal applicable aux actes constitutifs par trois arrêts successifs destinés à devenir des arrêts de principe (Cass. civ., arrêts n° 3735 et 3737 du 24 février 2015, arrêt n° 3886 du 25 février 2015). Elle estime en effet que l'objet de la taxation est le lien d'affectation, indépendamment du fait qu'il y ait transfert de propriété. La Cour déjoue de cette manière un procédé d'optimisation fiscale par lequel un propriétaire constitue un trust en se déclarant trustee. Pour la Cour, dès lors qu'il y a un patrimoine d'affectation, les droits de mutation à titre gratuit sont dus. De surcroît, c'est le taux maximum qui s'applique dans le cas où la personne du constituant se confond avec celle du trustee (8 %), les taux réduits réservés aux membres de la famille devenant sans objet.

Puisque le fait générateur de l'impôt est le lien d'affectation, il n'y a plus lieu de distinguer selon que l'acte constitutif du trust est un acte d'institution ou de disposition. Tout acte constituant un trust entre dans le champ d'application des droits de mutation à titre gratuit.

C'est là une solution qui peut sembler sévère, réduisant de fait une partie de l'intérêt pour les propriétaires de constituer un trust. Ces derniers tendaient à recourir à ce procédé au lieu d'employer des procédés juridiques italiens conçus spécialement pour la gestion d'un patrimoine familial.

Le trust demeure une institution étrangère qui n'a toujours pas trouvé ses repères en Italie. Mais le réalisme du droit fiscal contribue, par l'imposition des bénéfices et du patrimoine, à l'assimilation progressive du trust, en cadrant et recadrant au fur et à mesure son utilisation sur le territoire italien. ■ **Sylvie Schmitt.**

■ Vie des institutions

L'élection de Sergio Mattarella, quelques enjeux et une nouvelle victoire de Matteo Renzi

Le 31 janvier dernier, après quatre tours de scrutin, le Parlement italien a élu Sergio Mattarella pour succéder à Giorgio Napolitano. Figure aussi importante que discrète de la politique italienne, il s'agit d'un homme capable d'être l'« instrument de la réconciliation des Italiens avec l'État »¹. Le nouveau président et les conditions de son élection sont au cœur de tous les commentaires et de toutes les attentions.

I. - SERGIO MATTARELLA OU UN ENGAGEMENT POLITIQUE FAMILIAL

La fibre politique de Sergio Mattarella est indubitablement une fibre familiale. Tout d'abord, parce que Sergio Mattarella, né le 23 juillet 1941 à Palerme, est le fils de Bernardo Mattarella, démocrate-chrétien de la première heure (participant au début des années 1940 aux premières réunions clandestines menées par Alcide De Gasperi qui posèrent les bases de la future Démocratie chrétienne, DC), député lors des cinq premières législatures de la République italienne (soit de mai 1948 à mai 1972) et plusieurs fois ministre. Ensuite, parce que le nouveau président est le frère de Piersanti Mattarella, également membre de la DC (courant d'Aldo Moro) et président de la Région Sicile au moment de son assassinat par la Cosa



nostra en 1980. L'histoire retiendra que ce drame constitue sans doute la principale motivation de l'entrée en politique de Sergio Mattarella. Juriste, il effectue ses études à l'Université La Sapienza de Rome et devient avocat au barreau de Palerme en 1964 tout en poursuivant une carrière universitaire à Rome, d'abord en tant qu'assistant puis comme professeur associé. Il enseignera ainsi le droit constitutionnel, le droit administratif et le droit parlementaire jusqu'en 1983. Le début des années 1980 marque un tournant radical dans la vie de Sergio Mattarella. Affilié presque par affinités - non pas « électives » mais - « familiales » à la DC, l'assassinat de son frère aîné le conduit à entrer à la direction du parti. Proche de Ciriaco De Mita, alors secrétaire national, il s'investit dans la direction de la DC et dès 1983, il est élu député (IX^e législature). Il conservera son mandat durant les six législatures suivantes (jusqu'en 2008, comme membre du *Parti populaire italien (PPI)* entre 1994 et 2002, de la *DL* entre 2002 et 2007 et enfin du *Pd* en 2007). Deux fois ministre durant les années 1980, tout d'abord au sein des gouvernements Gorla et De Mita (ministre des Relations avec le Parlement, de 1987 à 1989) puis dans le gouvernement Andreotti VI (ministre de l'Instruction publique) il démissionne de ce dernier gouvernement en 1990, moins d'un an après sa nomination pour protester contre le projet de loi Mammi (du nom du ministre des Postes et Télécommunications, Oscar Mammi, membre du *PRI, Partito Repubblicano*

Italiano). Cette loi, qui réorganisait le domaine de l'audiovisuel, favorisait clairement S. Berlusconi et son groupe *Fininvest*. S. Mattarella continue cependant de s'investir dans la direction de la DC dont il devient un des vice-secrétaires (au côté d'Arnaldo Forlani puis de Mino Martinazzoli). En parallèle, il prend ensuite la direction du quotidien démocrate-chrétien *Il Popolo*, qu'il dirigera de 1992 à 1994. Cette même année, la dissolution de la Démocratie chrétienne, à la suite de l'opération *Mani pulite*, le conduit à contribuer à la fondation du *PPI* (ce nom fait référence à une formation démocrate-chrétienne fondée en 1919 à laquelle appartenait Alcide De Gasperi) dont il restera membre jusqu'en 2002. Il est également à l'origine de la réforme du système électoral de la Chambre et du Sénat (à la suite du référendum du 1993) qui introduit un scrutin majoritaire uninominal à un tour pour trois quarts des sièges et d'un scrutin proportionnel complexe - le *scorporo* - pour le quart des sièges restants. Cette *loi Mattarella* (que le politologue Giovanni Sartori surnommera le *Mattarellum*, jeu de mot entre le nom du promoteur de la loi et le mot *matto*, fou) sera utilisée lors des élections de 1994, 1996 et 2001.

Ce n'est qu'une décennie plus tard, qu'il accepte à nouveau des responsabilités au sein de gouvernements : tout d'abord en tant que vice-président du Conseil des ministres du gouvernement D'Alema I (de 1998 à 1999) puis comme ministre de la Défense (des gouvernements D'Alema II et Amato II, soit de 1999 à 2001).

En 2008, S. Mattarella refuse de briguer un huitième mandat consécutif à la Chambre des députés. Cette décision sera le début d'un autre investissement au sein des institutions italiennes puisqu'en 2009, il accède à la tête du *Conseil de Présidence de la justice administrative* puis en 2011, il est élu à la Cour constitutionnelle italienne par le Parlement.

Il semblait presque évident que cette nomination marquait la fin d'une carrière politique déjà très riche, c'était sans compter sur l'ingéniosité de Matteo Renzi.

II. - LE NOUVEAU « COUP DE FORCE » DE MATTEO RENZI

S'il est toujours possible de louer les qualités de communicant de Matteo Renzi, (souvent en opposition avec des qualités politiques jugées moindres), le jeune président du Conseil tend malgré tout à démontrer, mois après mois, une remarquable habileté en toutes situations. Pour de multiples raisons, l'élection de Sergio Mattarella est un nouveau « coup de force politique » du Florentin.

Avec cette élection, et quoi qu'en pensent les journaux, italiens (ou étrangers d'ailleurs), M. Renzi confirme qu'il est non seulement capable de mettre ses troupes « en ordre de marche » mais qu'il est également capable de soumettre l'opposition à sa volonté. Une première preuve avait été apportée par les élections européennes de 2014 (une élection directe) où avec 40,8 % des voix, il avait simultanément renforcé le *Pd* sur l'échiquier politique national mais également sur la scène européenne. Avec l'élection du président de la République, il démontre sa mainmise sur les scrutins au suffrage indirect.

Sergio Mattarella était « le » candidat du président du Conseil. Prioritairement parce qu'il rassurait son propre camp, alors que les tiraillements au sein du *Pd* sont légion depuis de nombreux mois, notamment entre Matteo Renzi et l'aile gauche du parti. En ce sens, le soutien apporté à S. Mattarella permet un large consensus. Tout d'abord parce que l'homme est considéré par toute la classe politique comme d'une droiture à toute épreuve (M. Renzi n'a pas manqué de saluer « l'éthique » et la « moralité » du candidat) et ensuite, parce qu'il est un ennemi historique de Silvio Berlusconi. Alors que le pacte (*Il patto del Nazareno*) entre le président du Conseil et le désormais ex-*Cavaliere*² est au cœur des querelles internes du *Pd* (même si

Forza Italia a été très utile ces derniers mois, par son soutien aux nombreuses réformes entreprises par le gouvernement), en rompant clairement cet accord, M. Renzi reprend une forme de liberté et de légitimité au sein de son parti.

Cette nouvelle victoire aura-t-elle un prix pour le gouvernement et son chef ? Sans doute. Sera-t-il trop élevé ? Vraisemblablement pas, car l'élection de Sergio Mattarella est surtout une nouvelle démonstration d'un sens tactique aigu.

Même du point de vue de *FI*, plus que le parti, c'est sans doute S. Berlusconi lui-même qui est le plus lésé. D'avoir cru à cette alliance comme d'avoir cru trouver un moyen de renouer avec la politique (notamment grâce à l'élection à la présidence de Giuliano Amato, potentiellement enclin à laisser *Sua Emittenza* reprendre son siège de sénateur). Désormais, il doit faire face aux critiques d'un parti qui n'a que partiellement suivi les consignes (vote blanc) de son chef (une quarantaine de parlementaires ont fait la sourde oreille). Raffaele Fitto (*voir photo*), député européen (et dauphin en puissance depuis la « désertion » de Luigi Alfano, parti fonder le *Ncd* fin 2013), est aujourd'hui en tête du cortège des mécontents. Quelques semaines après l'élection, il fondait *I Ricostruttori* (les Reconstructeurs), un nouveau courant au sein de *Forza Italia*. Si le nouveau leader n'a de cesse d'affirmer son attachement à *FI* et réfute toute volonté d'un mouvement « contre quelqu'un », l'un de ses partisans, Francesco Storace, n'hésitait pourtant pas à justifier son adhésion aux Reconstructeurs par le fait qu'il s'agissait du « seul endroit » où il était « sûr de ne pas trouver Renzi ». Les charges contre S. Berlusconi sont lourdes et répétées. Ainsi, Raffaele Fitto rappelle qu'il a été peiné de lire dans la presse que son leader « lui donnait quinze jours pour décider s'il souhaite quitter le parti » ou affirme encore qu'il tient « à dire à Berlusconi que les victoires de ces vingt dernières années sont cruciales » et qu'il ne veut pas « détruire mais aider », tout en précisant qu'« il y a une différence entre la fidélité et la loyauté » et qu'« une réflexion critique sur le passé récent est inéluctable ». Si le « frondeur »

Luigi Alfano avait préféré quitter le parti, la stratégie de R. Fitto semble bien être d'écarter définitivement le fondateur de *FI*, au moment où il est le plus affaibli, puisque ce dernier est contraint de rester à Milan où il est assigné à résidence depuis sa condamnation

pour fraude fiscale.

Cela dit, en dehors de la rupture de ce pacte avec *FI*, M. Renzi s'est contenté de contraindre indirectement les autres forces politiques du pays à l'occasion de cette élection présidentielle.

Ainsi, Luigi Alfano et le *Ncd* entérinent un positionnement politique qui leur est clairement favorable. Des contacts ont bien été renoués avec S. Berlusconi dans les semaines précédant l'élection (le 21 janvier, les deux hommes se rencontraient et L. Alfano laissait entendre à la sortie de l'entrevue que son parti pourrait soutenir la candidature - souhaitée par l'ex-*Cavaliere* - d'Antonio Martino), mais, le *Ncd*, alors même qu'il bénéficie d'une très importante visibilité au regard de son poids électoral réel (29 députés et 31 sénateurs) ne pouvait s'opposer au choix du président du Conseil... sans prendre le risque de voir son leader perdre le prestigieux portefeuille de ministre de l'Intérieur. M. Renzi n'aura sans doute pas manqué de lui rappeler.

Quant au *M5S* (en pleine décomposition, *voir dans ce numéro*), les parlementaires *Grillini* ont soutenu la candidature de Ferdinando Imposimato, ancien député et surtout président honoraire adjoint de la Cour de cassation italienne, connu pour avoir instruit de nombreuses affaires liées à la mafia. Le choix de F. Imposimato, comme aime à le faire le *M5S*, est un choix issu d'une consultation internet organisée par le parti (sur le blog de Beppe Grillo). Les 57.000 votants (utilisateurs inscrits du blog) ont eu à choisir parmi une liste de neuf noms établie par les parlementaires du parti (la liste comportait initialement dix noms mais la constitutionnaliste Lorenza Calassare n'a pas souhaité participer à cette consultation, estimant qu'il fallait à la présidence « quelqu'un ayant une expérience politique »). Ferdinando Imposimato s'est largement imposé avec 16.653 votes devant Romano Prodi (10.288), Nino Di Matteo (6.693), Pierluigi Bersani (5.787) et Gustavo Zagrebelsky (5.547). Jusqu'au bout (c'est-à-dire jusqu'au quatrième et dernier tour de scrutin), les parlementaires grillistes soutiendront la candidature de F. Imposimato sans jamais convaincre d'autres partis ou parlementaires de les suivre. Les « petites pierres » jetées dans le jardin de M. Renzi, avec la proposition, dans la liste des candidats potentiels, de noms susceptibles de semer le trouble au sein du *Pd* (Romano Prodi et Pierluigi Bersani) n'auront pas suffi. Au final, le parti n'aura jamais pesé dans cette élection. Il n'empêche que l'élection de Sergio Mattarella n'est pas accueillie comme un « camouflet ». Au contraire, le *M5S* se félicitait à plusieurs titres du résultat : que le nouveau président soit une



« personne respectable », que les pressions du *M5S* ont forcé M. Renzi à choisir une « personne décente » et « à fissurer le pacte » qui le liait à S. Berlusconi. Et de ne pas hésiter à conclure que « l'élection de Mattarella est une victoire discrète pour le *M5S* ».

Comme souvent, c'est la Ligue du Nord qui est la plus véhémente quant à cette élection. Son leader Matteo Salvini affirmait le jour de l'élection que « Mattarella n'est pas "notre président" » et de conclure qu'il s'agissait d'« un mauvais jour pour l'Italie ».

Une éventuelle « asphyxie par la communication » du Palazzo Chigi semble être une donnée dont Sergio Mattarella est tout à fait conscient.

Au final, M. Renzi est bien le grand vainqueur de cette élection. Comme l'a écrit Ezio Mauro, le directeur de *La Repubblica*, « le *Pd* devait montrer qu'il était l'épine dorsale du système, et il l'a fait. Renzi a très bien joué ». Le président du Conseil est peut-être même le seul vainqueur de cette élection, car même si Sergio Mattarella semble tout à fait apte à la fonction, une succession difficile s'annonce pour lui.

III. - UNE SUCCESSION PRÉSIDENTIELLE SOUS FORME DE DÉFI

Pour l'observateur étranger, il est commun d'affirmer que le président de la République n'a que des fonctions honorifiques, mais c'est mal connaître le régime transalpin et surtout sa pratique. Le pouvoir d'*esternazione* (à ce propos, cf. V. FUMAROLI, M. BARDIN, *LLI*, n° 2, 2013, pp. 8-10) ne saurait être minoré, *a fortiori* pour les titulaires de la fonction dans des périodes difficiles. Giorgio Napolitano restera sans doute comme l'un de ces présidents. Celui qu'Henry Kissinger avait surnommé « son communiste favori » lors d'une rencontre en 2001 est plus souvent surnommé, ces dernières années, *Re Giorgio* ou *King George* tant sa présidence aura été marquée par d'aussi nombreuses que précieuses *esternazioni*, dans une période délicate pour l'Italie. Tout en conservant autour de 80 % d'opinions favorables.

En ce sens, le choix de Sergio Mattarella est un bon choix car l'homme est un politicien habile comme sa carrière le démontre, mais il est aussi considéré comme un homme d'une grande réserve, d'une grande droiture et comme un « serviteur impartial de l'État ». Il est bien quelques voix pour ne voir en lui qu'un sicilien « trop taiseux » pour la fonction ou à l'inverse, comme un opportuniste qui se serait servi de drames familiaux pour

entrer en politique, mais de tels avis restent très marginaux.

Sa détermination aussi solide que discrète l'a toujours servi. Et il semble bien qu'il tienne à cultiver cette « normalité » pour reprendre un terme « à la mode ». Plus que bref dans les remerciements de rigueur après son élection, il a immédiatement fait référence « aux difficultés et aux espérances de ses concitoyens » et depuis, il multiplie les gestes symboliques : ouverture au public, après la réalisation de quelques travaux, de l'intégralité du *Quirinale* toute la semaine, déplacements dans sa Fiat Panda grise ou encore utilisation d'un vol régulier pour rentrer, le temps d'un week-end, sur ses terres natales. Il est bien certain que d'autres, avec un comportement identique, seraient taxés de « démagogie » mais la personnalité du nouveau président s'accorde parfaitement avec de tels actes.

De là à penser que Sergio Mattarella en restera à la gestion d'une image, il n'y a qu'un pas, qu'il est sûrement déconseillé de franchir. Pour preuve, lors de sa prestation de serment, le 3 février dernier, il faisait une priorité de la lutte contre le crime organisé et la corruption, affirmant sans ambages, que « la corruption a atteint un niveau inacceptable ».

Il n'empêche que certains pensent déjà que l'omniprésent président du Conseil prendra aisément le pas médiatique sur la présidence.

IV. - UNE ÉQUIPE PRÉSIDENTIELLE « TAILLÉE » POUR CONTRECARRER M. RENZI ?

Une éventuelle « asphyxie par la communication » du *Palazzo Chigi* semble être une donnée dont Sergio Mattarella est tout à fait conscient. C'est tout au moins ce qu'il ressort des premières nominations de l'équipe des conseillers du président.

À titre d'exemple, Ugo Zampetti est devenu secrétaire général de la présidence. Homme d'expérience, depuis 1999, il occupait le même poste à la Chambre des députés, et ce jusqu'en décembre dernier (seule la limite d'âge l'a conduit à quitter ce poste et l'administration).

De même, Simone Guerrini est nommé conseiller du président. Âgé de 52 ans, il dispose d'une double expérience, il occupait jusqu'à maintenant un poste de responsable des relations publiques chez *Finmeccanica* (second groupe industriel italien et l'un des principaux groupes du secteur aéronautique et spatial du monde). Proche de la *DC* depuis longtemps, les

deux hommes ont déjà travaillé ensemble puisque Simone Guerrini était à la tête du secrétariat du ministère de la Défense lorsque S. Mattarella était titulaire de la charge.

Également, âgé de 53 ans, Giovanni Grasso a été nommé porte-parole de la présidence et directeur de la communication et des relations avec la presse. Journaliste politique (il a collaboré au journal *l'Avvenire*), il est aussi l'auteur d'un documentaire (2010) et d'un ouvrage (2014) sur Piersanti Mattarella. Il dispose également d'une expérience certaine des arcanes de la politique italienne : de 1996 à 2001, il dirige le service presse du président du Sénat Nicola Mancino puis de 2011 à 2013 (gouvernement Monti), il est le porte-parole du ministre de la Coopération internationale et de l'Intégration, Andrea Riccardi.

Enfin, Gianfranco Astori est nommé conseiller pour l'Information. Lui aussi journaliste, il est lié à la *DC* depuis les années 1970 dont il a été un des députés de 1983 à 1994. Âgé de 66 ans, il a été plusieurs fois conseiller et même secrétaire d'État aux biens culturels et environnementaux de 1987 à 1992 (gouvernements Gorla, De Mita, Andreotti VI, Andreotti VII).

Que conclure de ces quelques exemples ? Que si le nouveau président de la République est un homme discret, il ne semble pas pour autant vouloir être un chef d'État « effacé » derrière la communication à outrance émanant du *Palazzo Chigi*... Peut-être que dans les mois à venir, cette solide équipe présidentielle pourrait être tentée de rappeler, comme l'écrivait Adrien Destailleur dans ses *Observations morales, critiques et politiques*, que « le plus grand défaut de la jeunesse n'est pas de manquer d'expérience, c'est d'ignorer qu'elle en manque, et de croire qu'elle pensera toujours comme elle pense, et qu'elle fera toujours ce qu'elle souhaite faire ». ■ **Michaël Bardin.**

¹ Cf. M. BAUDREZ, « L'identité de l'État régional italien », in *L'identité à la croisée des États et de l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 279-295.

² Le titre de *Cavaliere* lui vient de sa nomination en 1977 à l'Ordre du Mérite du travail (*Ordine al merito del lavoro*). Les *Chevaliers du travail* sont regroupés au sein de la *Federazione Nazionale dei Cavalieri del Lavoro* dont le règlement prévoit que ses membres ont « une conduite civile et sociale exemplaire ». À la suite de sa condamnation pour fraude fiscale et sachant qu'une procédure d'exclusion était en discussion, fin mars 2014, S. Berlusconi a préféré adresser un courrier d'« auto-suspension » à la Fédération qui a pris « acte de cette décision ».

■ Point de vue : le billet d'humeur du chercheur

La Gauche contre elle-même ?

Deux Républiques sont possibles. L'une abattra le drapeau tricolore sous le drapeau rouge, (...) ajoutera à l'auguste devise : *Liberté, Égalité, Fraternité*, l'option sinistre : *ou la Mort* ; fera banqueroute, ruinera les riches sans enrichir les pauvres, (...) abolira la propriété et la famille, promènera des têtes sur des piques, (...) fera de la France la patrie des ténèbres, égorgera la liberté, étouffera les arts, décapitera la pensée, niera Dieu (...). L'autre sera la sainte communion de tous les Français dès à présent, et de tous les peuples un jour, dans le principe démocratique (...). De ces deux Républiques, celle-ci s'appelle la civilisation, celle-là s'appelle la terreur. Je suis prêt à dévouer ma vie pour établir l'une et empêcher l'autre. *Victor Hugo*¹

Sachez bien que la République n'est pas dans de vaines déclarations, non plus que dans un changement de personnes. Elle n'existera vraiment que lorsque, grâce à l'intervention de tous les citoyens dans les affaires publiques, la volonté, l'intérêt, les besoins du plus grand nombre recevront leur légitime satisfaction. *George Sand*²

Les questions politiques se trouvent si indissolublement liées aux questions sociales, que là où les secondes ne sont pas résolues, il est absolument impossible que les premières le soient. *Louis Blanc*³

Dans son ouvrage *L'homme contre lui-même*⁴, le philosophe belge d'inspiration thomiste, Marcel De Corte, s'interrogeait sur cette pulsion suicidaire qui poussait l'homme à son propre anéantissement, cette culture de la mort qui a imprégné le XX^e siècle. La gauche française, la gauche italienne, plus généralement la gauche européenne seraient-elles irriguées d'une même eau tourbée ? Encore faudrait-il, si l'on se positionnait sur une telle ligne, que l'on se convainquît au préalable qu'il existât, qu'il existe et qu'il existera, en tant que concept, un être abstrait quoique tangible dénommé *La Gauche*.

Tel n'est pas mon postulat. *La Gauche* n'est pas un concept mais une notion, en ce qu'elle est constamment en évolution, précisément parce qu'elle recouvre plusieurs réalités, plusieurs revendications, quelquefois conciliables, mais le plus souvent structurellement contradictoires, ainsi que les citations mises en exergue, toutes issues de la Révolution de 1848, se proposent de l'illustrer. En tant que telle, *La Gauche* ne serait pas de l'ordre de l'être mais, au mieux, du devoir-être ; elle ne relèverait donc pas du domaine ontique mais déontique.

La Gauche n'est pas un concept mais une notion, en ce qu'elle est constamment en évolution, précisément parce qu'elle recouvre plusieurs réalités, plusieurs revendications, quelquefois conciliables, mais le plus souvent structurellement contradictoires (...)

Dès lors, si *La Gauche* n'est pas, à supposer qu'elle ne devrait qu'au mieux être, la question, délibérément provocatrice, posée par l'intitulé de cet article est trompeuse : seules *les gauches* sont, et peuvent dès lors se fondre sporadiquement, sans se confondre, dans une unité nécessairement éphémère qui fonde le mythe de *La Gauche*. L'histoire *des gauches* n'a en effet jamais été irréniée. Les déchirements actuels de leurs composantes française ou italienne, par exemple, peuvent certes apparaître problématiques voire préoccupants pour leurs électeurs, sympathisants, militants ou responsables. Ils sont néanmoins sans commune mesure avec les pages les plus rouges... de sang, de la chronique des gauches. L'écrasement de l'insurrection populaire parisienne du 23 juin 1848 par les troupes du général Cavaignac, quelques mois seulement après la Révolution de février ; la répression méthodique de la Commune de Paris par Adolphe Thiers, qui en organisa le siège depuis Versailles puis son anéantissement lors de la semaine sanglante du 21 au 28 mai 1871 ; la liquidation sommaire des figures les plus emblématiques du spartakisme allemand, Rosa Luxemburg et Karl Liebknecht, sur ordre du premier président de la République de Weimar, le social-démocrate Friedrich Ebert ; l'exécution des marins de Kronstadt en 1921, pourtant fers de lance des Révolutions de 1905 et 1917⁵, par les soldats de l'Armée rouge sur ordre du

gouvernement bolchévique ; les batailles sanglantes entre communistes et anarchistes pendant la Guerre civile espagnole ; l'envoi en novembre 1948 par Jules Moch, ministre socialiste de l'intérieur du Gouvernement Queuille, de 60.000 CRS et soldats, pour mater les mineurs des charbonnages du Nord⁶, qui se solda par six

morts et nombre de blessés parmi les grévistes, puis le licenciement de plus de 3.000 mineurs⁷, l'emprisonnement d'autres... Ce recensement, tant fastidieux que morbide, n'est hélas pas exhaustif... Alors si *La Gauche* existe, disons qu'elle a pour ancêtre direct Caïn !

¹ Profession de foi électorale, 26 mai 1848, cité par S. HAYAT, *Quand la République était révolutionnaire, citoyenneté et représentation*, Paris, Seuil, 2014, p. 289.

² G. SAND, Bulletin de la République, n° 15, 13 avril 1848, cité par S. HAYAT, *op. cit.*, p. 198.

³ Discours à la séance du 29 avril 1848 de la Commission du gouvernement pour les travailleurs (dite Commission du Luxembourg, en ce qu'elle fut symboliquement installée au palais du Luxembourg, anciennement siège de la Chambre des pairs), in L. Blanc, *La Révolution de Février au Luxembourg*, Paris, Michel Levy, 1848, p. 148.

⁴ M. DE CORTE, *L'homme contre lui-même*, Paris, Nouvelles Editions Latines, 1962.

⁵ À ce titre, honorés par Trotsky en 1917, qui les appela « la valeur et la gloire de la Russie révolutionnaire ».

⁶ Mobilisés par la CGT avec l'appui du PCF en raison d'un écart alarmant entre les salaires et les prix.

⁷ Reconnus illégaux par la Cour d'appel de Versailles dans son arrêt du 10 mars 2011, qui a cependant fait l'objet d'une cassation partielle et partiellement sans renvoi par la chambre sociale de la Cour de cassation

dans son arrêt n°2102 du 9 octobre 2012, vidant la décision d'appel de sa substance, www.legifrance.fr. Cf. notamment, sur ce dernier arrêt, Ch. RADÉ, « Tempus fugit : épilogue judiciaire dans l'affaire des mineurs des Houillères du Nord », in *Lexbase Hebdo, édition sociale*, n° 503 du 25 octobre 2012. Devant une telle décision, le législateur fut placé face à ses responsabilités. En effet, lors de la discussion sur le projet de loi de finances 2015, le Garde des sceaux, Christiane Taubira a présenté devant l'Assemblée nationale un amendement qu'elle a défendu en ces termes : « Ce que nous proposons aujourd'hui, c'est en premier lieu d'inscrire dans la loi le caractère discriminatoire et abusif des actes commis à l'encontre de ces mineurs. C'est un acte symbolique : la reconnaissance de l'injustice commise par la force publique, c'est-à-dire par la puissance publique, à leur encontre. L'amendement tend en outre à octroyer aux personnes concernées (...) ou, en cas de décès, à leurs ayants droit, une allocation forfaitaire de 30 000 € ». L'amendement a été adopté (amendement n°203 rectifié, lors de la première séance du 28 octobre 2014 de la chambre basse), www.assemblee-nationale.fr. Il est contenu dans l'article 100 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, www.legifrance.fr.

Pourtant, pourrait-on rétorquer, il y eut par exemple en France, le Cartel des gauches⁸ de 1924 à 1926, le Front populaire de 1936⁹ puis, de 1945 à 1947, le tripartisme¹⁰, l'accession en 1981 à la présidence de la République de François Mitterrand, qui convint¹¹ de faire entrer dans le Gouvernement Mauroy quatre ministres communistes, la troisième cohabitation où Lionel Jospin, Premier ministre, composa un Gouvernement de « gauche plurielle », de 1997 à 2002¹². Il y eut les avancées sociales, les deux, quatre, puis cinq semaines de congés payés, les 40 heures de travail hebdomadaires, réduites à 39 puis 35, la sécurité sociale, l'entrée des syndicats dans l'organigramme des entreprises, les lois Auroux, le statut de la fonction publique, le RMI, la CMU, il y eut l'abolition de la peine de mort, la décentralisation, le PACS (qui ouvrait logiquement la voie, en 2013, au mariage homosexuel), la parité... Alors, dira-t-on, ces gauches ne seraient plus désormais fratricides puisqu'elles savent se retrouver sur ces réformes sociales et sociétales ! Voire... Mais admettons... provisoirement. Pourtant ces dates, aussi cruciales fussent-elles, n'invalident pas le postulat. Tout au contraire, elles nourrissent le mythe¹³ de l'unité de *La Gauche* dont se revendiquerait l'insaisissable « peuple de gauche ».

Quelles sont alors les raisons d'un tel fratricide, qu'il fût patent ou qu'il demeure symbolique ? Opérons un détour furtif par le temps présent pour effectuer ensuite un retour nécessaire sur un passé prégnant, aux fins d'éprouver le postulat liminaire.

I. - DÉTOUR FURTIF PAR LE TEMPS PRÉSENT

L'une des vieilles revendications du patronat italien, la *Confindustria*, a trouvé oreilles attentives chez le très médiatique président du Conseil, Matteo Renzi, issu du Parti démocrate de centre-gauche. La suppression de l'article 18 du statut des travailleurs¹⁴ (loi n° 300 du 20 mai 1970), qui imposait la réintégration d'un salarié abusivement licencié, c'est-à-dire pour motifs illégitimes ou économiquement infondés, est actée. Par la loi n° 183 du 10 décembre 2014, le gouvernement Renzi a obtenu la possibilité de procéder par décrets législatifs pour refondre notamment l'article 18 mentionné plus haut. Ces derniers, décidés en conseil des ministres le 20 février 2015, n'ont pas encore été

publiés¹⁵. On en connaît néanmoins la substance¹⁶ : il sera désormais possible de licencier les salariés sans obligation de réintégration, en cas de licenciements disciplinaires ou économiques injustifiés. Pour les premiers, une protection, en réalité théorique, est apportée, à la condition toutefois que soit démontrée « l'inexistence du fait matériel contesté », ce qui posera inéluctablement le problème de la preuve, dont la charge incombera au demandeur... Dans tous les autres cas, à l'exception des licenciements discriminatoires, le *Jobs Act*¹⁷, « troque » la réintégration du salarié injustement remercié contre une indemnisation indexée à son ancienneté.



Comprenons bien ici que nous sommes plus dans l'ordre du symbolique que de l'économique ; en effet, ainsi qu'il a été justement observé, l'article 18 avait déjà fait l'objet d'un rétrécissement substantiel de son champ d'application par la loi n° 92 du 28 juin 2012 sous le gouvernement Monti¹⁸. L'impact économique du *Jobs Act*, au moins pour ce qui concerne l'article 18 sera, au mieux, insignifiant. Mais ne faut-il pas susciter la confiance, ne doit-on pas insuffler un souffle nouveau, un vent de modernisme bousculant les archaïsmes ? Cette vieille antienne, cache-sexe aussi commode qu'écoulé, François Hollande, Manuel Valls et leur ministre de l'économie, Emmanuel Macron, y ont eu également recours pour faire passer en première lecture – et finalement au forceps (utilisation, le 17 février 2015, de

⁸ En fait, une simple alliance électorale entre radicaux et socialistes, la SFIO refusant de participer au gouvernement Herriot, qu'elle soutint néanmoins au Parlement. L'expérience se conclut en définitive par un véritable fiasco, le président du Conseil s'obstinant dans une orthodoxie économique de combat effréné contre l'inflation, quand on le conjurait d'y renoncer [toute ressemblance serait absolument consciente], validant ainsi une politique déflationniste désastreuse, alors même qu'il stigmatisait, dans une formule demeurée célèbre, « le mur de l'argent ». Cf. J.-N. JEANNENEY, *Leçon d'histoire pour un gauche au pouvoir, la faillite du Cartel (1924-1926)*, Paris, Fayard, 1977.

⁹ Issu d'une alliance inédite entre radicaux, socialistes et communistes, ces derniers n'entrant pas dans le gouvernement Blum (qui fit d'ailleurs long feu, de juin 1936 à juin 1937), le PCF l'assurant cependant de son « soutien sans participation ».

¹⁰ Associant la SFIO, le PCF et les démocrates-chrétiens du MRP au gouvernement. La même expérience eut lieu, durant les mêmes années, en Italie.

Mais, pour des raisons similaires, c'est-à-dire le lancement du plan Marshall d'une part (cf. le discours de Georges Marshall, secrétaire d'État du Président Truman, tenu le 5 juin 1947 à l'Université d'Harvard, détaillant l'*European Recovery Program* – dont la philosophie générale était déjà contenue dans les accords Blum-Byrnes. Ce dernier était d'ailleurs le prédécesseur de Marshall au poste de secrétaire d'État), et l'hostilité affichée des Américains à la participation gouvernementale des communistes dans deux pays membres de l'OTAN d'autre part, les ministres, italiens et français, furent évincés en 1947. Ces derniers ne participèrent plus à un quelconque gouvernement jusqu'en 1981. Quant aux communistes italiens, ils ne furent plus jamais en responsabilité au plan national.

Voir, pour la France, Ph. BUTON « L'éviction des ministres communistes », in S. BERNSTEIN, P. MILZA (dir.), *L'année 1947*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, Chapitre XV. Pour l'Italie, cf. notamment

G. BIBES, M. LAZAR, « Italie - La vie politique depuis 1945 », *Encyclopædia Universalis*, en ligne, www.universalis.fr, pp. 3-6.

¹¹ Malgré la rupture, cinq ans auparavant (en 1977), du programme commun signé entre socialistes, communistes et radicaux de gauche.

¹² Associant les principales composantes des formations de gauche (PS, PRG, PCF, MDC et Verts), à l'exception toutefois des partis trotskystes (LCR – aujourd'hui dénommé NPA – et LO notamment), hostiles à toute « compromission ».

¹³ Mythe particulièrement attesté par la persistance de la mémoire du Front populaire. Ainsi que l'exprime Jacques Julliard, « Le Front populaire est dans l'histoire de la gauche un moment exceptionnel, parce qu'il représente l'apogée de la civilisation ouvrière en France (...). La classe ouvrière cesse d'être une abstraction et devient (...) pour un court laps de temps (...) un organisme vivant, un acteur en chair et en os à l'intérieur de la société française », J. JULLIARD, *Les gauches françaises, 1762-2012*, Paris, Flammarion, Champs histoire (poche), 2013, p. 486. Pour un *court laps de temps* insiste l'auteur ! On pourrait ajouter que cet interstice n'a connu aucune réplique. Car l'un des problèmes des gauches est, précisément, la représentation de son électeur.

¹⁴ Cf. L. PENNEC, « La réforme du droit du travail en Italie », in *La Lettre d'Italie* (ci-après *LLI*), n° 5, oct. 2014, pp. 26-27.

¹⁵ À l'heure de la rédaction de cet article.

¹⁶ « Jobs Act, addio art.18. Ma in Gazzetta ancora niente decreti », www.leggioggi.it.

¹⁷ Au passage, que l'on note l'utilisation plus que fréquente, depuis... Berlusconi, de la novlangue italienne dévoyant la langue de Shakespeare, à des fins économiques à forte prégnance néolibérale, sous l'influence évidente, au Royaume-Uni (depuis Thatcher, immortelle auteure de l'impayable formule – si l'on permet la trivialité de l'expression, au regard de l'indigence du propos – « *There is no alternative* », dite « *TINA* ») et aux États-Unis (depuis Reagan) des théories de Hayek et Friedman !

¹⁸ L. PENNEC, art. cit.

l'article 49 alinéa 3 C.¹⁹) – le projet de loi « pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques » à l'Assemblée nationale.

Le parallèle n'est évidemment pas fortuit. Matteo Renzi s'est refusé au dialogue social²⁰, ce qui entraîna, chose rarissime, un appel à une grève générale le 12 décembre 2014 à l'initiative de la CGIL et de l'UIL, donnant lieu à des manifestations massives dans toute l'Italie²¹. A l'adresse notamment de la CGIL, dont le nom de sa première responsable, Susanna Camusso (*photo ci-dessous*) est explicitement prononcé, Matteo Renzi, adepte effréné du *storytelling*²², avait déclaré sans ambages, dans une vidéo postée sur YouTube (!) : « aux syndicats qui veulent nous contester, je ne demande même pas de nous donner au moins le temps de leur présenter nos propositions, avant même qu'ils ne polémiquent. Je leur demande : mais où étiez-vous ces dernières années, quand s'est produite la plus grande injustice qu'a connue l'Italie, l'injustice entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas, entre ceux qui ont un CDD, les précaires et surtout ceux qui ne peuvent même pas penser construire un projet de vie parce que l'on a seulement pensé à défendre des batailles idéologiques, plutôt qu'affronter les problèmes concrets des gens, les droits de ceux qui n'en ont pas, c'est-à-dire ceux qui nous intéressent, alors que nous, nous les défendrons de façon concrète et sérieuse »²³. La prise à témoin de l'opinion publique, via les nouvelles technologies de l'information, semble démontrer, s'il en était besoin, le mépris caractérisé (autant que démagogique) des corps intermédiaires affichés par le jeune président du Conseil italien. Mais visons plus loin : entrevoyons l'infratexte d'une telle allocution. Ainsi que l'exprime le politiste Christophe Bouillaud, « comment interpréter ce positionnement du PD, qui semble s'éloigner de plus en plus de l'histoire du mouvement ouvrier italien ? Seulement par sa volonté de complaire aux attentes de l'UE et des marchés financiers en termes de "réformes structurelles", de gérer au mieux l'"État de consolidation fiscale" dont l'Italie constitue l'exemple parfait avec sa dette publique de plus de 130 % du PIB ? »²⁴. Plus avant, l'auteur, qui feignait la naïveté, révèle la réalité de la *maschera renzienne*, ne relevant aucunement d'une *svolta*, c'est-à-dire d'un tournant programmatique, mais s'inscrivant, bien au contraire,



dans la continuité d'une politique économique parfaitement assumée : « Le choix par Matteo Renzi de l'économiste Pier Carlo Padoan, vice-président depuis 2007 et économiste en chef depuis 2009 de l'OCDE, comme ministre de l'Économie et des Finances s'inscrit (...) dans une continuité. Au-delà de la querelle publique et européenne sur le niveau du déficit souhaitable pour l'Italie en 2014 et en 2015, la réponse que Pier Carlo Padoan a faite le 21 novembre 2014 aux demandes de précisions sur sa politique économique de la part de la Commission européenne illustre la parfaite conformité entre les choix annoncés par le gouvernement Renzi en matière économique et sociale et les suggestions des institutions internationales et européennes. Cette conformité implique pour le moins un très faible lien avec les choix traditionnels du mouvement ouvrier »²⁵. Dès lors, la rupture avec le syndicalisme italien, et notamment la CGIL, alliée historique du PCI puis du PD, signe le rapprochement, désormais ouvertement assumé, avec les thèses économiques orthodoxes, traditionnellement portées par la droite.

Un tel constat ne peut qu'interpeller l'observateur français, qui se remémore la campagne présidentielle de 2012 d'un certain... Nicolas Sarkozy. Le candidat de l'UMP n'hésitait alors pas à déclarer, dans un meeting tenu à Marseille le 19 février 2012 : « Pendant cinq ans, j'ai pu mesurer la puissance des corps intermédiaires qui s'interposent parfois entre le peuple et le sommet de l'État, qui prétendent souvent parler au nom des Français et qui en réalité confisquent la parole des Français ». L'identification des corps intermédiaires que le candidat, finalement défait, stigmatisait était claire : lors d'un discours précédemment tenu à l'occasion du meeting d'Annecy du 16 février de la même année, le président sortant s'en était déjà pris à eux en ce qu'ils faisaient, selon ses dires « écran entre le peuple et le gouvernement », citant alors explicitement « les syndicats, les partis, les groupes de pression, les experts, les commentateurs ». La similitude des propos tenus par l'ancien chef d'État français et l'actuel chef de Gouvernement italien ne laisse pas d'étonner, brouillant plus encore les cartes du

¹⁹ L'utilisation de cette « arme lourde » du parlementarisme rationalisé version V^e République signe pourtant un aveu de faiblesse : l'exécutif redoutait en effet que son projet de loi ne passât, au mieux, qu'avec le soutien de quelques parlementaires de droite (certains députés UDI et UMP ayant en effet affirmé qu'ils voteraient le texte), alors que le Front de Gauche se serait prononcé contre et que nombre de députés de gauche, socialistes « frondeurs », et écologistes, s'y seraient opposés. La motion de censure déposée en réaction n'avait, comme il était prévisible, aucune chance d'être accueillie, les députés socialistes « frondeurs » étant piégés par le chantage institutionnel du 49 alinéa 3 : la voter eût été se solidariser avec l'opposition de droite – avec le risque consécutif d'un renversement du gouvernement – quand leur démarche, interne, tenait du rapport de force au sein du groupe PS à l'Assemblée pour réorienter, par amendements, le projet de loi. Partant, néanmoins, la fracture consciemment suscitée par le duo exécutif augure mal du congrès du PS, qui aura lieu du 5 au 7 juin 2015 à Poitiers, tant les positionnements apparaissent inconciliables et, de fait, la fameuse « synthèse » socialiste compromise. Un sondage publié le 20 février par l'institut Odoxa révèle le pessimisme des personnes interrogées quant à l'unité du PS après l'utilisation par le Premier ministre de l'engagement de la responsabilité de son gouvernement sur le projet de loi Macron : 60 % de l'échantillon pense que le PS risque d'imposer (38 % pour les sympathisants socialistes, 45 % pour les sympathisants de gauche). D'autant que, pour 52 % des sondés, les députés « frondeurs » ne doivent pas quitter leur parti

(60 % pour les sympathisants socialistes, 62 % pour les sympathisants de gauche), « La situation du Parti socialiste », sondage Odoxa, 20 février 2015, www.odoxa.fr.
²⁰ Tout comme il le fit quand il était maire de Florence, v. A. POINSSOT, « Matteo Renzi, le Toscan qui a vidé la gauche de son contenu (2/2) », 30 juill. 2014, www.mediapart.fr.
²¹ A. POINSSOT, « En Italie, la rue dit "non" aux réformes Renzi », 12 déc. 2014, www.mediapart.fr.
²² Voir notamment, sur le *storytelling* de M. Renzi, deux enquêtes édifantes respectivement livrées par Amélie Poinot et Christian Salmon, journalistes de *Mediapart*, « Matteo Renzi, l'ascension fulgurante d'un tacticien » (28 juill. 2014), « Matteo Renzi ou l'art de courir » (21 déc. 2014), « Matteo Renzi : Lost in transgression » (24 déc. 2014), www.mediapart.fr. Le recours immodéré à la communication a été par ailleurs très justement analysé par Michaël Bardin dans les colonnes du cinquième numéro de cette *Lettre*, dans son développement sur « les limites de la "communication Renzi" », M. BARDIN, « Réforme et Communication, les maîtres-mots de l'action du Gouvernement Renzi », *LLI*, n° 5, oct. 2014, pp. 24-26.
²³ « Renzi alla Cgil : noi pensiamo ai precari, voi dove eravate ? » : Youtube.com, vidéo postée le 19 septembre 2014.
²⁴ C. BOULLAUD, « La gauche italienne à l'heure du "renzisme" », Fondation Jean Jaurès, www.jean-jaures.org, p. 11.
²⁵ *Ibid.*, p. 29.

positionnement politique, c'est-à-dire de la « bipolarisation spatiale »²⁶ droite/gauche.

D'autant qu'au sein d'une même formation politique, Parti démocrate en Italie, Parti socialiste en France, les clivages manifestés au grand jour ne sont plus de vaines querelles picrocholines de tendances, auxquelles ont toujours été habitués, jusqu'à la lassitude, les « solférinologues » français²⁷ ; ils révèlent désormais les béances, les gouffres idéologiques internes de socialistes qui se déchirent jusqu'à leur nom²⁸...

On ne reviendra pas plus avant sur la lutte interne au Parti démocrate entre la « vieille garde », issue des cadres du Parti communiste italien, moquée par le *rottomatore* autoproclamé Renzi et les « modernes », dont il est devenu chef de file. Le débat sur l'article 18 a été tranché²⁹, marquant la défaite des « historiques » de l'ancien PCI ; d'autant que l'un d'eux, l'ancien Président de la République Giorgio Napolitano³⁰, prit nettement position, peu après la « sortie » de Renzi précédemment évoquée, pour la promotion du *Jobs Act*, attaquant par là même la minorité du Parti démocrate et les syndicats : « dans ce pays que nous aimons, nous ne pouvons plus rester prisonniers des conservatismes, corporatismes et injustices »³¹. Ces propos raisonnent étrangement, « comme si l'oreille n'avait le vertige de n'entendre jamais revenir en écho »³² des paroles prononcées par un Renzi, un Valls, un Macron, un Hollande, un Sarkozy (cherchez l'intrus !) ou tout autre « moderne » ou « pragmatique »...

Revenons maintenant sur les déchirements internes au Parti socialiste. Ils tendent à démontrer, par l'absurde, l'éclatement de tout point d'ancrage, puisqu'un parti de gouvernement de gauche, le principal parti de gouvernement à gauche, détenteur de la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale sous

l'actuelle mandature, n'est plus en mesure – première sous la V^e République – de convaincre ses parlementaires de voter de façon homogène les textes présentés par l'exécutif. Les « frondeurs »³³ rechignent, le Président louvoie, le Premier ministre, le président du groupe PS à l'Assemblée admonestent, la cacophonie s'installe, les militants socialistes se désolent : la synthèse a vécu ! Difficile pour autant de s'abasourdir quand l'électeur se remémore le discours du candidat socialiste au Bourget le 22 janvier 2012 : « Dans cette bataille qui s'engage, je vais vous dire qui est mon adversaire, mon véritable adversaire. Il n'a pas de nom, pas de visage, pas de parti, il ne présentera jamais sa candidature, il ne sera donc pas élu, et pourtant il gouverne. Cet adversaire, c'est le monde de la finance »³⁴. Quel lyrisme, quel art oratoire ! Dès lors, l'électeur ayant opté, au moins au second tour, pour l'impétrant le mieux placé à gauche, ne peut que s'interroger quand, le 31 décembre 2013, le candidat devenu président lui présente ses vœux, lui annonçant tout de go un ensemble de mesures contenues dans un « pacte de responsabilité et de solidarité » fondé, selon les termes de François Hollande, « sur [un] principe simple : moins de charges sur le travail³⁵, moins de contraintes sur leurs activités et, en même temps, une contrepartie, plus d'embauches et plus de dialogue social »³⁶. Le président se garde

prudemment de traduire de façon explicite ses vœux, c'est-à-dire de nommer les choses, ne faisant que les suggérer, préférant réserver l'annonce de mesures concrètes à la conférence de presse du 14 janvier 2014³⁷. À la Saint-Sylvestre, il ne prononce donc pas encore les mots ; il ne dira pour autant pas, deux semaines après, qu'il enracine définitivement son mandat dans une politique économique de l'offre^{38 39} qui, malgré ses dires, n'exige aucune contrepartie, au sens juridique, soit synallagmatique du

Le débat sur l'article 18 a été tranché, marquant la défaite des « historiques » de l'ancien PCI ; d'autant que l'un d'eux, l'ancien Président de la République Giorgio Napolitano, prit nettement position, (...) pour la promotion du Jobs Act (...)

²⁶ L'expression est empruntée à Jacques Julliard, *op. cit.*, p. 131 et s.

²⁷ Spécialistes du PS, ainsi appelés en raison du siège parisien de ce parti, rue de Solférino.

²⁸ Que l'on observe, pour s'en convaincre, la remise en cause implicite par Manuel Valls du qualificatif socialiste. Le Premier ministre, dans un entretien accordé à l'hebdomadaire *L'Obs* déclare, sans aménités, qu'« il faut en finir avec la gauche passiste ». Interrogé en ces termes par l'interviewer sur sa vision de la gauche : « Cette gauche est pragmatique plus qu'idéologique ? », le chef de gouvernement répond : « Oui, parce que l'idéologie a conduit à des désastres mais la gauche que je porte garde un idéal : l'émancipation de chacun. Elle est pragmatique ». « Pas socialiste ? » relance le journaliste ; Manuel Valls répond « je le répète : pragmatique, réformiste et républicaine ». Interrogé ensuite sur la question du changement de nom de sa formation politique, le Premier ministre répond, laconique, « Pourquoi pas ? », in *L'Obs*, édition du 23 octobre 2014. Étrange écho au discours dit de la *svolta della Bolognina* prononcé à Bologne par le dernier secrétaire général du PCI le 12 novembre 1989, qui constitua l'acte I du suicide de ce parti politique (qu'il me soit ici permis de renvoyer à J. GIUDICELLI, « Esquisse d'une histoire du Parti communiste italien : le passé d'une espérance (1921-1991) », in *LLI*, n° 3, oct. 2013, p. 30).

²⁹ Voir, sur le débat interne, M. BARDIN, « Réforme et Communication... », art. cit., p. 25.

³⁰ Il est vrai issu de l'aile *miglioriste* du PCI. Cf. l'article précité, « Esquisse d'une histoire du Parti communiste italien ».

³¹ « Lavoro, Giorgio Napolitano : "Rinnovamento è necessario, basta conservatorismi e corporativismi" », www.huffingtonpost.it.

³² L'emprunt provient de Julien GRACQ, *Le Rivage des Syrtes*, Paris, Corti, 1951.

³³ On peut s'étonner de cette terminologie, abondamment employée par les *mass media*, quand on connaît l'histoire de la Fronde, mais passons...

³⁴ Discours de François Hollande au Bourget, 26 janv. 2012, <http://tempsreel.nouvelobs.com>.

³⁵ L'expression de « charges sur le travail » détonne, plus encore qu'elle étonne, car elle connote : ce sont habituellement la droite et les économistes orthodoxes (entendons libéraux voire ultra-libéraux) qui l'emploient. D'autant que, juridiquement, il s'agit de cotisations sociales...

³⁶ Vœux de François Hollande aux Français pour l'année 2014, vidéo, www.elysee.fr.

³⁷ Conférence de presse de François Hollande le 14 janvier 2014, vidéo, www.youtube.com.

³⁸ Ph. FRÉMAUX, « Le pacte de responsabilité : une politique de l'offre qui ne dit pas son nom », *Alternatives économiques*, janv. 2014, www.alternatives-economiques.fr.

³⁹ Le président se contenta de revendiquer, pour la première fois, son affiliation social-démocrate, ce qui pourrait à encore prêter à débat.

Voir à ce sujet l'interview, accordée au *Nouvel observateur* quelques heures après la conférence de presse du président de la République, par l'économiste Elie Cohen (beaucoup plus orthodoxe, quoiqu'il se défende de cette étiquette, que l'auteur cité dans la note précédente...). Selon lui, « pour la première fois le chef de l'État a expliqué clairement sa vision, c'est-à-dire ce que signifie une économie sociale de l'offre. Désormais, il assume et aspire à un tournant social-démocrate. Il a d'ailleurs eu un mot d'esprit pour montrer le côté ridicule du keynésianisme primaire. On voit que l'enfant de Jacques Delors qu'il est a de beaux restes. Mais ce tournant s'annonce difficile car ce n'est pas dans la culture française. François Hollande veut créer cette habitude de la négociation, de la contractualisation, et de l'évaluation » ; G. STOLL, « Hollande assume un tournant social-démocrate », 14 janv. 2014, <http://tempsreel.nouvelobs.com>.

terme. En effet, ce « pacte » prévoit, un allègement des « coûts » ou « charges » du travail de dix milliards d'euros, venant s'ajouter au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), acté par un autre « pacte », tout autant unilatéral (oxymore volontaire...), qualifié de compétitivité⁴⁰ et chiffré à vingt milliards. Des voix, issues de partenaires gouvernementaux non socialistes, s'inquiètent. Des économistes hétérodoxes (entendons néo-keynésiens) se gaussent, soulignant un glissement marqué à droite de la politique économique du président Hollande⁴¹.

Si tournant y a-t-il, il ne date pourtant pas du début de l'année 2014. En effet, et conformément à ses engagements⁴², François Hollande entendit rompre avec son prédécesseur aux fins de relancer le dialogue social. Louable entreprise (si l'on me permet de jouer de ce mot...), certes, qui semble trancher avec la conflictualité que le chef de gouvernement italien entretient sciemment avec les centrales syndicales. Pourtant ! Considérons en effet la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 « relative à la sécurisation de l'emploi », dont on peut sans risque affirmer que sa qualification procède de l'antiphrase. Comme on le sait, cette loi est quasiment le décalque de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, conclu entre la CFDT, la CFTC, la CGC et le MEDEF, la CGT et FO ayant refusé d'y apposer leur signature. Or, depuis la réforme de la représentativité syndicale réalisée par la loi du 20 août 2008, un accord doit, pour être valable, recueillir la signature de syndicats représentatifs ayant obtenu au moins 30 % des voix lors des élections professionnelles dans les entreprises (et lors du scrutin de représentativité organisé pour les salariés des TPE). Mais, jusqu'à la décision du ministre du Travail, qu'il devait rendre au plus tard le 22 août de cette même année, la loi de 2008 prévoyait que les règles anciennes continuaient, à titre provisoire, de s'appliquer : l'accord, pour être valable, devait être signé, ce qui fut le cas, par trois des cinq syndicats représentatifs. Pourtant, le ministre temporisa pour communiquer les chiffres. Marie-Laure Morin⁴³ s'interrogeait – dans un article signé sur son blog et hébergé par *Mediapart* – en ces termes, peu après la conclusion de l'ANI : « Pour un prétendu nouveau modèle social, peut-on se satisfaire d'une représentativité caduque ? Compte tenu (...) de l'importance d'un accord qui prétend fonder un nouveau modèle, on aimerait savoir si les signataires représentent 30 % des

suffrages exprimés des salariés, puisque dès aujourd'hui on peut le savoir. Il en va de la légitimité même de l'accord »⁴⁴. Le Gouvernement Ayrault aurait-il voulu dissimuler la faible représentativité d'un accord conclu par des organisations syndicales elle-même faiblement représentatives qu'il ne s'en serait pas pris autrement... Il ne s'en est d'ailleurs pas pris autrement ! Mais là n'est pourtant pas encore l'essentiel. L'accord conclu constitue, en dépit de l'intitulé de la loi qui le reprend quasiment terme à terme, une régression sociale. Marie-Laure Morin insiste sur la pression des milieux économiques : « les dispositions concernant le contentieux



prud'homal individuel (délai de prescription raccourcis, possibilité de transaction en conciliation moyennant indemnité forfaitaire en cas de contestation du licenciement), ont principalement pour objet de limiter l'intervention du judiciaire. Selon les théories économiques qui nous gouvernent, la possibilité d'intervention d'un juge en cas

de licenciement serait une source de rigidité du marché du travail, car par définition il y a une incertitude sur la solution contentieuse (ce qui serait la pire des choses) »⁴⁵. Mireille Poirier relève quant à elle que la transposition par le législateur (et donc la majorité socialiste, sous la pression constante de l'exécutif) des articles 25 et 26 de l'ANI auraient davantage pour objet de « sécuriser les décisions patronales » que l'emploi⁴⁶. Le politique, le législateur ont été ainsi invités à se taire, c'est-à-dire à se muer en pâles copistes de l'ANI. Étonnante conception du dialogue social et du rôle du politique.

Les politiques économiques menées des deux côtés des Alpes par des exécutifs estampillés « de gauche » ne semblent ainsi remettre en cause ni la finance, ni l'austérité, ni la pression du milieu patronal. Dit autrement, il est par conséquent pour le moins difficile d'affirmer que ces gouvernements, qui procèdent pourtant effectivement d'électeurs de gauche, mènent réellement une politique pouvant s'en revendiquer. Mais, précisément, quel curseur permet de situer une politique à gauche ou à droite de l'échiquier politique ? L'Histoire !

⁴⁰ Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, présenté par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault le 6 novembre 2012 après remise, la veille, du rapport Gallois sur la compétitivité française, www.ladocumentationfrancaise.fr.

⁴¹ Voir C. SELOSSE, F. TRICOIRE, M. SOUDAIS, « Le pacte Élysée-Medef », *Politis*, janv. 2014, www.politis.fr. Il faut par ailleurs noter la prise de distance manifeste de Thomas Piketty. Cet économiste, néo-keynésien reconnu (auteur d'un essai très remarqué, *Le Capital au XXI^e siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013 – par lequel il démontre notamment que le rendement du capital est devenu très largement supérieur au taux de croissance (formule « r > g »), de sorte que l'écart entre les revenus du capital et du travail est devenu exponentiel en quelques décennies, agrandissant de fait le fossé entre riches et pauvres) fut très longtemps un proche du PS, jusqu'à figurer parmi les conseillers de Ségolène Royal lors de la campagne présidentielle de 2007. Cosignataire d'une tribune, publiée dans *Le Monde* en avril 2012, dans laquelle il appelait à voter pour François Hollande, il eut néanmoins, en juin 2014, des mots très durs à l'égard de l'orientation économique suivie par le pouvoir : « Je pense qu'il y a un degré d'improvisation dans la politique fiscale et la politique économique de François Hollande qui est effectivement assez consternant ». Et de poursuivre ainsi : « Plus grave encore, l'absence de proposition sur le front européen », www.lemonde.fr. Conséquentement, l'économiste refusa en janvier 2015 la légion d'honneur dont le gouvernement (finalement peu rancunier), voulait l'honorer.

⁴² Lors de la désormais fameuse anaphore prononcée lors du débat télévisé du 2 mai 2012 qui l'opposait, dans l'entre-deux tours de la présidentielle, au président sortant, François Hollande déclara en particulier : « Moi président de la République, je ferai en sorte que les partenaires sociaux puissent être considérés, aussi bien les organisations professionnelles que

les syndicats, et que nous puissions avoir régulièrement une discussion pour savoir ce qui relève de la loi, ce qui relève de la négociation ».

⁴³ Ancienne Conseillère à la Cour de cassation et ancienne directrice de recherche au CNRS.

⁴⁴ M.-L. MORIN, « Le patronat et le dialogue social, une approche étriquée », 16 janvier 2013 ; <http://blogs.mediapart.fr>.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ M. POIRIER, « A propos de la retranscription gouvernementale de l'ANI du 11 janvier 2013 : "sécurisation de l'emploi" ou "sécurisation des décisions patronales" ? », *Droit ouvrier*, 2013, pp. 240-249. L'auteur remarque en effet que le « gouvernement a décidé de retranscrire "fidèlement et sans délai", l'accord du 11 janvier 2013. Le parlement est invité à se transformer en simple chambre d'enregistrement. Il lui est demandé de ne pas user de son pouvoir d'amendement de manière à "respecter" la volonté des signataires de l'ANI du 11 janvier 2013. "On ne peut pas s'engager à responsabiliser les partenaires sociaux dans l'établissement du contrat social et commencer par détricoter ce qu'ils ont négocié. Le législateur doit prendre en compte et respecter l'équilibre de la négociation menée par les partenaires sociaux. Respecter leur signature, c'est l'idée même du contrat social que nous défendons" explique le Groupe socialiste à l'Assemblée nationale ». Voir aussi la communication de D. BOULMIER aux Rencontres de la chambre sociale 2014, *Bulletin d'information de la Cour de cassation*, n° 807, sept. 2014, p. 14 et s., www.courdecassation.fr. Hormis ces analyses universitaires, il est également intéressant de lire la réaction très critique de Gérard Filoche, ancien inspecteur du travail et, par ailleurs, membre du Bureau national du PS, « ANI, énumération résumée des 54 reculs qu'il contient en 27 articles », www.filoche.net.

II. - RETOUR NÉCESSAIRE SUR UN PASSÉ PRÉGNANT

La France a dû compter un siècle pour établir irrévocablement⁴⁷ la République. De la nuit du 4 août 1789 – dont l’abolition des privilèges contenait en germe l’idéal républicain –, de la Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen du 26 août 1789 – qui, balayant l’ordre ancien, établissait les bases de notre droit moderne –, de la proclamation par la Convention, le 21 septembre 1792, de la République – sanctionnant ainsi une monarchie constitutionnelle discréditée par le double jeu de Louis XVI –, à la loi de révision constitutionnelle du 14 août 1884 – qui tranchait définitivement la forme républicaine du régime de la III^e en adjoignant à la loi constitutionnelle du 25 février 1875 une phrase⁴⁸ disposant que « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l’objet d’une proposition de révision » –, que le chemin fut long !

Mais, sauf à se limiter à la définition formelle de la République, « indivisible, laïque, démocratique et sociale » (article 1^{er} de la Constitution de 1958), encore faut-il saisir combien ce terme, si polysémique, a pu générer, et ce au moins à partir de 1848, d’ambiguïtés. De sorte que la fracture irréductible des gauches trouve sa matrice dans le contenu qu’on donne au terme « République », qui ne peut se réduire à ces simples épithètes, produits par les strates successives de notre histoire constitutionnelle.

Pour synthétiser, on peut avancer que, durant la Révolution française, la République se définissait essentiellement comme négation de l’Ancien Régime et de sa dérive absolutiste. On sait que la question sociale ne fut quasiment jamais abordée, la République s’identifiant finalement à la définition de l’*Aufklärung* donnée par Kant dans un célèbre opuscule de 1784 : « Les Lumières, c’est la sortie de l’homme de sa minorité dont il est lui-même responsable. Minorité, c’est-à-dire incapacité de se servir de son entendement sans la direction d’autrui, *minorité dont il est lui-même responsable*, puisque la cause en réside non dans un défaut de l’entendement mais dans un manque de décision et de courage de s’en servir sans la direction d’autrui. *Sapere aude*. Aie le courage de te servir de ton propre entendement. Voilà la devise des Lumières »⁴⁹. Une définition positive de la République, durant la *Grande Révolution*⁵⁰ se confond ainsi avec l’acception kantienne des Lumières, en tant que projet d’émancipation *individuelle* et non *collective*. Dit autrement, la République, I^{ère} du nom dans notre histoire, est essentiellement libérale, au sens non seulement politique, certes, mais aussi économique. Preuve en est d’ailleurs que la Constitution montagnarde de l’an I de la République ne change pas substantiellement la donne, relativement à la Déclaration de

1789, promulguée par Louis XVI. Dans cette dernière, l’article 2 dispose : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l’Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l’oppression ». Dans la Constitution du 6 messidor an I (24 juin 1793) – dont on sait par ailleurs qu’elle ne fut jamais appliquée –, l’articulation des deux premiers articles montre que, si la différence essentielle réside dans la consécration de l’égalité, en tant que premier droit naturel imprescriptible énoncé⁵¹, la propriété demeure, comme en 1789, un droit naturel imprescriptible. C’est pourquoi une définition contemporaine – en tant que *notion hétérogène*, et non, je le rappelle, que concept – de *La Gauche* ne peut se satisfaire du seul projet de la *Grande Révolution*, en raison, répétons-le, des prémisses libérales de cette décennie, et de l’absence consécutive de considération de la question sociale⁵². Preuve en est le décret d’Allarde (2 et 17 mars 1791), preuve en est la loi Le Chapelier (14 juin 1791), preuve en est encore la suppression, par la réaction thermidorienne, de la loi du maximum général (29 septembre 1793 – qui instituait un maximum décroissant du prix des grains –, la Convention votant un décret du 24 décembre 1794 abrogeant la loi d’inspiration robespierriste, et rétablissant définitivement la liberté économique. Ainsi que l’exprime Marcel Dorigny, « la législation révolutionnaire mit sur un pied d’égalité les propriétés nobiliaires et les propriétés roturières, fondant par là même le régime des notables (...). L’égalité proclamée était celle des propriétaires face à la loi, les non-propriétaires n’étaient pas “actionnaires” véritables de la société. Le code civil napoléonien consacra



l’intégralité de la législation révolutionnaire relative à la propriété qui avait réalisé le mot d’ordre lancé par Talleyrand (*ci-contre*) en mars 1789 dans le cahier de doléances qu’il rédigea pour le clergé de son diocèse d’Autun : “en même temps que les États généraux écartèrent les propriétés supposées et jugeront les propriétés nuisibles, ils s’occuperont de tous les moyens de rendre à la propriété véritable toute sa force et son étendue” »⁵³. Si, formellement, la République ne s’est pas éteinte durant l’Empire⁵⁴, et avec elle la sacralisation du droit de propriété, sa

l’intégralité de la législation révolutionnaire relative à la propriété qui avait réalisé le mot d’ordre lancé par Talleyrand (*ci-contre*) en mars 1789 dans le cahier de doléances qu’il rédigea pour le clergé de son diocèse d’Autun : “en même temps que les États généraux écartèrent les propriétés supposées et jugeront les propriétés nuisibles, ils s’occuperont de tous les moyens de rendre à la

⁴⁷ Si l’on excepte la funeste période de l’État français, et qu’on s’en tient dès lors à la fiction juridique de l’article 1^{er} de l’ordonnance du 9 août 1944, selon lequel « la forme du gouvernement de la France est et demeure la République. En droit, celle-ci n’a jamais cessé d’exister ».

⁴⁸ Reprise par les IV^e (article 95 de la Constitution de 1946) et V^e Républiques (article 89 alinéa 5 de la Constitution de 1958, qui retranche le terme, devenu constitutionnellement ambigu, de proposition).

⁴⁹ E. KANT, *Réponse à la question : qu’est-ce que les Lumières ?*, in E. KANT, *La philosophie de l’histoire*, trad. fr. S. Piobetta, Paris, 1947, p. 46.

⁵⁰ Pour reprendre l’intitulé éponyme de l’ouvrage de P. KROPOTKINE, *La Grande Révolution (1789-1793)*, Paris, P.-V. Stock, 1909.

⁵¹ Alors que la Déclaration de 1789, si elle proclame en son article 1^{er} que « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit », ne range pas cette égalité formelle parmi les droits naturels et imprescriptibles, comme le démontre l’absence de sa mention dans l’article 2.

⁵² L’équivoque naît de la spatialisation, durant le vote sur le veto royal le 28 août 1789, des députés à la Constituante. Les partisans du veto se placent en effet à la droite du bureau du Président de séance, ses adversaires à sa gauche. Robespierre publie, le 21 septembre, un discours qu’il n’a pu prononcer lors des débats, où il explique son opposition absolue au veto, fondant ainsi, dans le sillage de la pensée rousseauiste, les linéaments de la souveraineté populaire. C’est en ce sens qu’il compte,

politiquement, comme l’un des ancêtres directs de la gauche française, v. le texte « Robespierre contre Mirabeau sur le droit de veto royal », www.gauchemip.org.

⁵³ M. DORIGNY, « Propriété (Droit de) », in A. SOBOUL (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, PUF, 1989, p. 870.

⁵⁴ En effet, c’est un sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII, dit Constitution de l’an XII (18 mai 1804 – entériné par le plébiscite du 6 novembre –) qui confie le *gouvernement de la République* au Premier Consul, avec le titre d’Empereur des Français, dont la dignité est transmise selon le principe monarchique de la primogéniture masculine, sauf adoption d’un héritier mâle. Mais le nouveau fondement de la souveraineté est l’exemple archétypique de la synthèse dialectique évoquée par Hegel entre la République et la Monarchie (cf. G. W. HEGEL, *La raison dans l’Histoire*, Paris, Pocket, coll. Agora, 2012 – traduction la plus récente –). Napoléon fonde la légitimité de sa souveraineté sur la grâce de Dieu, conformément à la théorie du droit naturel catholique, tout en se réclamant du peuple : plébiscite du 6 novembre 1804, auquel répond la présence du pape Pie VII, le 2 décembre 1804, au sacre de l’homme du 18 Brumaire. C’est ainsi qu’il faut d’ailleurs interpréter le geste par lequel il se couronne lui-même, sans l’intercession du Souverain pontife, qui ne fait qu’assister au sacre de l’Empereur.

nuit fut longue, puisque son aube, retrouvée, ne se leva qu'en 1848. Une aube aux couleurs incertaines cependant...

1848 est une date phare, certainement la date de naissance des gauches ; 1848 est, dans le même mouvement dialectique, l'année fondatrice de leur intrinsèque et pérenne conflictualité. On doit en effet rappeler que c'est la Révolution de février elle-même, et non la II^e République qui allait en résulter, qui proclama le suffrage universel⁵⁵. Et pourtant, ce sera cette République, qui ainsi que nous l'avons vu dans l'introduction, mata l'insurrection populaire de juin 1848. Faisons place ici à l'analyse de Jacques Julliard : « Que s'était-il donc passé ? Rien de moins que la rupture, à l'occasion de la révolte ouvrière de juin 1848, du front de gauche qui s'était constitué en février en faveur du suffrage universel. Juin 1848 est un moment marxiste par excellence, celui où le social déshabille le politique et le réduit à sa pure nudité de classe. Ce n'est donc pas un hasard si Karl Marx s'est tant attaché à décrire un tel processus »⁵⁶. En effet, l'auteur du *Manifeste du Parti communiste* a également écrit *Les luttes de classes en France* s'appuyant

Juin 1848 est un moment marxiste par excellence, celui où le social déshabille le politique et le réduit à sa pure nudité de classe.

précisément sur la répression de juin 1848 pour illustrer l'acmé de son concept⁵⁷. Dans cet ouvrage, le philosophe allemand prend acte de ces événements en des termes parfaitement univoques : « L'acte de naissance de la République bourgeoise n'était pas la victoire de

février, mais la défaite de juin (...). Les ouvriers répondirent le 22 juin par la formidable insurrection où fut livrée la première grande bataille entre les deux classes qui divisent la société moderne. C'est la lutte pour le maintien ou l'anéantissement de l'ordre *bourgeois*. Le voile qui cachait la République se déchirait »⁵⁸. Et de fait, cette République en vint, deux années après, subrepticement, à s'affranchir même du suffrage universel, marquant, par la loi électorale du 31 mars 1850, sa peur des classes populaires, son aversion pour la question sociale⁵⁹.

Mais de quelle République parle-t-on : de la République en tant qu'institution, c'est-à-dire de la II^e République, et non de la République en tant que projet, de « La Sociale », de cette République ardemment souhaitée par les révolutionnaires de février. Il est en effet important de préciser ici que deux camps se sont faits face, esquissant les contours originels de la fracture des gauches, sculptant le moule de la figure fratricide. Deux camps à l'origine unis autour d'un malentendu fondateur : l'instauration définitive du suffrage universel. Mais par suite, la victoire des troupes du général Cavaignac le 26 juin contre les insurgés est, comme le souligne Samuel Hayat, « un événement fondateur de la République, comme règne de l'élection et parallèlement le refoulement, voire la forclusion d'une certaine interprétation de la République »⁶⁰. « Comme règle de l'élection », comme

« refoulement ». Dit autrement, une République alors aristocratique, si l'on se fie à Montesquieu, thuriféraire du concept de représentation : « Le suffrage par sort est de la nature de la démocratie ; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie »⁶¹. La République représentative – Montesquieu trahissant sa préférence nous enseigne ici l'essentiel – parce qu'elle est par essence aristocratique, n'était évidemment pas la République souhaitée par les révolutionnaires de février 1848.

Dans le croisement des temps, la trahison de l'idéal révolutionnaire républicain semble répondre à une inquiétude contemporaine, exprimée par Pierre Bourdieu au soir de sa vie : « la destruction de l'essence même de l'idée ou de l'idéal socialiste, c'est-à-dire l'ambition de sauvegarder par une action collective et organisée les solidarités menacées par les forces économiques »⁶². La conception révolutionnaire, soit démocratique et sociale, de la République n'a en effet que peu à voir avec l'esprit institutionnel de la II^e République. Celui-ci reprenait en fait l'idéologie « modérée » de la République (d'un Lamartine par exemple) qu'on pourrait ainsi résumer. Son contenu se réduit à la question du suffrage et de son extension à l'universalité, ce qui impliquait, de fait, une double réduction, les droits humains étant intégralement contenus dans la souveraineté du peuple, acquise par la relégation définitive du cens, et la souveraineté du peuple s'identifiant à la seule élection de ses représentants. L'*égalité* ensuite faisait elle-même l'objet, dans cette conception « modérée » de la République, d'une double réduction, puisqu'elle était intégralement comprise dans le choix des représentants, de sorte que l'idée du prolétaire ne pouvait plus conceptuellement exister, vu que l'inégalité n'existait dès lors plus, en ce sens qu'on ne pouvait alors plus affirmer (comme sous les systèmes antérieurs de monarchie censitaire, Restauration et Monarchie de Juillet), qu'un autre était plus souverain que soi. La *temporalité* enfin de la Révolution de 1848 résultait de cet agrégat de réductions, de sorte que son histoire était strictement circonscrite, après l'insurrection de février, entre l'adoption, par décret du 5 mars, du suffrage universel, et la date de l'élection de l'Assemblée constituante, le 23 avril. Cette conception « modérée » de la République reconduit en fait – à l'exception certes notable du suffrage – la logique du Gouvernement représentatif, puisqu'elle impliquait une séparation stricte entre État et société et donc l'absence de tout interventionnisme économique et social ; la délégation du pouvoir à des personnes – les représentants – détentrices de certaines capacités et, partant, l'exclusion de fait de la citoyenneté active des représentés en ce qu'ils ne peuvent, en raison de leurs moindres capacités, prétendre à la participation directe aux affaires publiques.

À l'inverse, la conception révolutionnaire, c'est-à-dire démocratique et sociale, de la République, reposait sur une redéfinition de la citoyenneté et de la représentation, les représentants étant conçus comme des commis du peuple, dont le mandat devait être impératif, la ratification des lois s'opérant dès lors par le peuple, conformément à la pensée rousseauiste - « Toute loi que le peuple en personne n'a point ratifiée est nulle ;

⁵⁵ C'est en effet le Gouvernement provisoire, soit la Révolution elle-même qui restaura le suffrage universel (masculin, puisqu'il fallut encore attendre presque un siècle pour que l'universalité soit accordée aux femmes...) par le décret du 5 mars, de même que c'est le Gouvernement provisoire, soit la Révolution elle-même qui abolit l'esclavage, supprima la peine de mort pour raisons politiques, instaura la liberté de la presse et de réunion, limita le temps de travail, instaura le droit au travail. Sa politique fut à la fois pacifique et socialiste. L'œuvre de 1848, que l'on impute à tort à la République, lui fut en réalité antérieure, l'élection de l'Assemblée constituante datant du 23 avril.

⁵⁶ J. JULLIARD, *Les gauches françaises*, op. cit., p. 324.

⁵⁷ K. MARX, *Les luttes de classes en France*, Paris, Éditions sociales, 1952. De la même façon, plus tardivement, il décrivit l'écrasement de la Commune de Paris, K. MARX, *La guerre civile en France*, Paris, Entremonde, 2012.

⁵⁸ K. MARX, *Les luttes de...*, op. cit., p. 44.

⁵⁹ Cette loi, préparée par Thiers, Molé et Montalembert, « c'est-à-dire la bourgeoisie orléaniste appuyée sur le catholicisme conservateur » (J. JULLIARD, op. cit., p. 324), spolia trois millions d'électeurs (soit le tiers du corps électoral, alors composé de neuf millions de Français) de leur suffrage en exigeant des citoyens qu'ils puissent justifier de trois années de résidence continue sur le territoire de leur commune. Moins que les vagabonds, la République chassait ainsi des bureaux de vote les ouvriers journaliers, les compagnons du Tour de France, « c'est-à-dire la France socialement dangereuse » (*ibid.*).

⁶⁰ S. HAYAT, *Quand la République...*, op. cit., p. 336.

⁶¹ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre II, chapitre III.

⁶² P. BOURDIEU, « Pour un mouvement social européen », *Le Monde diplomatique*, juin 1999.

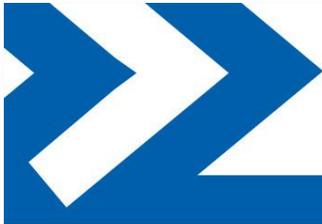
ce n'est point une loi » (J.-J. ROUSSEAU, *Du Contract social ou Principes du droit politique*, Livre III, Chapitre 15) - et au souvenir de la Constitution de l'an I. Cela impliquait nécessairement le caractère inclusif des relations entre représentants et représentés d'une part et l'identification entre le peuple producteur et le peuple souverain d'autre part, permettant par voie de conséquence l'émergence de la question économique et sociale dans le champ du politique et du droit.

Or, une dissymétrie entre ces deux conceptions antithétiques de la République, en tant qu'institution ou en tant que projet, ne pouvait qu'aboutir à l'affrontement, puisque la première était incarnée par l'Assemblée constituante, alors que la seconde ne reposait que sur la détermination révolutionnaire, détruite par la répression de Cavaignac en juin.

Cette problématique parcourt et parcourra pourtant toute l'Histoire des gauches et innovera, innove encore ses fractures : de sorte qu'à l'interrogation liminaire, *La Gauche contre elle-même ?*, devra nécessairement répondre l'affirmation *Les gauches contre elles !* ■ **Julien Giudicelli.**

■ Brève

Toujours en discussion...



#ITALICUM

la nuova legge elettorale

En l'état, après le vote par le Sénat du 27 janvier 2015 et avant d'être, à nouveau, soumise à la Chambre des députés (transmise le 4 février, son examen devrait avoir lieu au mois d'avril) :

- La loi électorale prévoit un scrutin proportionnel avec une prime de majorité.
- Le territoire italien sera divisé en 100 circonscriptions.
- Les seuils de représentation seront calculés au niveau national (au moins 3 % des votes sur l'ensemble du territoire).
- La liste arrivant en tête au premier tour avec au moins 40 % des votes se voit octroyer une prime de majorité de 55 % des sièges (soit 340 sièges sur les 630). Les 290 sièges restants sont répartis à la proportionnelle.
- Si aucune liste n'atteint 40 %, un second tour est organisé entre les deux listes ayant remporté le plus de votes au premier tour. La liste emportant ce scrutin se voit attribuer la prime de majorité de 55 %.
- Lors de ce second tour, les têtes de listes restent automatiquement en tête et sont donc prioritairement élues. En revanche, les électeurs pourront émettre un vote préférentiel en inscrivant deux autres noms de la liste (quel que soit son ordre au premier tour). ■ **Michaël Bardin**






Les idées et opinions exprimées dans cette revue n'engagent que leurs auteurs.
 crédits photos : (p.1) magazinnet.it, montage MhB / (p.4) heraldica.org / (p.5) cesenatoday.it / (p.7) redaon.it / (p.10) storiediauto.com / (p.11) regionelombardia.leganord.org / (p.12) Eilire / (p.14) Stencilscientist / (p.17) CEDH (countries.diplomatie.belgium.be) ; Corte costituzionale (fanpage.it) ; Montage MhB / (p.18) Ansamed.info / (p.19) ilnapoletano.org / (p.22) investireoggi.it / (p.23) Agência Brasil / (p.25) Terry Johnston / (p.26) quirinal.it / (p.27) metropolinotizie.it / (p.30) flickr, Palazzo Chigi / (p.31) plus.google.com, Siderlandia / (p.36) passodopopasso.it, montage MhB.

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

REVUE CRÉÉE EN 2012

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

Directeur de la rédaction :

Michaël Bardin

Équipe de rédaction :

Michaël Bardin
 Maryse Baudrez
 Tatiana Disperati
 Mélina Douchy-Oudot
 Julien Giudicelli
 Tommaso F. Giupponi
 Céline Maillafet
 Sylvie Schmitt
 Diletta Tega
 Catherine Tzutzuiano

et avec l'aimable participation de
 Renato Balduzzi

Contact rédaction :

contact.lalettreditalie@gmail.com

ISSN électronique : 2264-1726

ISSN : 2267-1455

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2015

Dépôt INPI : 3777108

Facebook & Twitter



Tous les numéros de *La Lettre d'Italie*
 sont disponibles sur :
<http://cdpc.univ-tln.fr/actualites.html>