

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

Sous la direction de **Michaël BARDIN**, docteur en droit

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

ÉDITORIAL

L'Italia è tornata... « L'Italie est de retour » affirmait Matteo Renzi, le 22 février dernier, à l'occasion des deux ans de son accession à la présidence du Conseil. Ce n'est sans doute pas le contenu de ce numéro 8 de *La Lettre d'Italie* qui démentira cette affirmation tant l'actualité juridique et politique est riche et variée.

L'Italie est, sans aucun doute, « de retour » et le président du Conseil italien n'y est pas étranger. À l'image de la médiatisation savamment orchestrée de son action, il bouscule, il initie, il fédère ou parfois au contraire, et selon les besoins de sa « marche forcée » des « 1.000 jours pour changer l'Italie », il attise les oppositions et provoque les confrontations, même parmi ses soutiens...

Si la méthode est parfois discutable - et largement discutée - il n'empêche que Matteo Renzi assume cette volonté féroce de réforme et de modernisation des institutions et de la société italienne. En tout cas, ce numéro de *La Lettre d'Italie* démontre une fois de plus que tout peut être reproché au Gouvernement à l'exception de son immobilisme ou de sa frilosité, tant les « chantiers » de réformes sont nombreux.

Le plus important d'entre eux sans doute, la déjà désormais fameuse réforme constitutionnelle « Renzi-Boschi ». Après deux années de discussions, le processus d'élaboration touche aujourd'hui à sa fin et il va appartenir aux Italiens de choisir le futur constitutionnel de leur pays, vraisemblablement à l'automne prochain. En cas d'adoption, cette réforme sera fondamentale au regard de son influence sur le fonctionnement futur des institutions transalpines. À commencer, comme le note Roberto Louvin, par « la réorganisation globale du Sénat, première réforme profonde d'un organe constitutionnel depuis l'adoption de la Constitution de 1948 ». Une réforme qui permettra « de dépasser le bicaméralisme "parfait" ou égalitaire qui fait de l'Italie un cas particulièrement rare dans le panorama général des constitutions du monde entier », mais qui laisse néanmoins de nombreuses questions en suspens. En effet, le rôle du futur Sénat et son « poids politique réel (...) » sont pour l'heure difficiles à évaluer et dépendront d'un certain nombre de circonstances ».

Ines Ciolli, quant à elle, analyse les effets de cette réforme constitutionnelle sur le Titre V de la seconde partie de la Constitution relatif à l'organisation territoriale de la République. Une organisation territoriale qui va être très largement bouleversée et qui l'est d'ailleurs déjà : la suppression des provinces est effective depuis la mise en œuvre de la loi *Delrio*. Une situation singulière démontrant « l'empiètement de la loi ordinaire dans un domaine réservé à la loi constitutionnelle ». Mais d'autres interrogations semblent encore plus prégnantes, comme notamment l'évolution de la répartition des compétences entre l'État et les régions, car cette réforme constitutionnelle constitue « un changement total de perspective ». Elle prend acte de l'échec de celle de 2001 en ce qu'elle est clairement « voué[e] à centraliser les compétences et les systèmes de contrôle au profit de l'État ». Une situation qui, à n'en point douter, « nécessitera l'aide du juge constitutionnel pour être interprétée ».

Est-ce à dire que l'autonomie régionale italienne appartient déjà au passé ? Là encore ce serait mal connaître la vie politique italienne comme en atteste Stéphanie Beckerich-Davilma qui s'interroge sur la résurgence d'une hypothétique République autonome de Venise. Projet non seulement soutenu par une partie de la population mais également par Luca Zaia, le président de la Région Vénétie. Cela dit, « il ne faut toutefois pas être

Sommaire :

- . La Cour constitutionnelle italienne et le dialogue jurisprudentiel transnational
- . Le nouveau Sénat à l'issue de la réforme constitutionnelle Renzi-Boschi
- . À quand la nouvelle République autonome de Venise ?
- . Nouvelle composition pour une *Consulta* « au complet »
- . Quand vouloir unir divise, le débat sur l'union civile
- . Les conditions de la rectification de sexe à l'état civil à l'épreuve du « dialogue des juges »
- . Réforme de l'administration publique en Italie : polémiques et lutte gouvernementale contre l'absentéisme
- . La réforme du Titre V de la Constitution
- . L'objection de conscience fiscale
- . Vers une (re)définition du conflit d'intérêts



dupe quant aux intentions du Gouvernement vénitien », car ces « revendications (...) ne traduisent pas une réelle volonté de rupture absolue avec le centre », elles ne sont qu'un moyen « d'ouvrir une discussion avec l'État afin de renforcer l'autonomie financière de la Vénétie sur le modèle des régions voisines à statut spécial ».

L'omniprésence de la réforme constitutionnelle ne monopolise pas, pour autant, l'activité du Gouvernement Renzi, loin de là...

Ainsi, après le *Job Act*, c'est la réforme de l'administration publique qui est au cœur de l'actualité, plus précisément encore les fonctionnaires. En effet, comme l'affirme Alexis Rousselot, « la question de la sanction de l'absentéisme des agents publics » est devenue pour le Gouvernement une priorité après « une épidémie particulièrement violente durant la nuit de la Saint-Sylvestre » emportant « un taux d'absence de l'ordre de 83 % » au sein du corps des policiers municipaux de Rome. À la suite d'autres scandales, Matteo Renzi, en venait à qualifier les agents publics régulièrement absents « d'escrocs et de scélérats » qui détruisent « la crédibilité des administrations publiques ». Portée par Marianna Madia, ministre de la Simplification de l'Administration publique, une réforme des sanctions disciplinaires a été engagée. Une réforme dont l'intérêt est à relativiser, car les récentes décisions prises en la matière sont « d'une grande sévérité, ce qui montre l'efficacité de la règle » en vigueur.

La classe politique n'est pas non plus épargnée par le « souffle » des réformes. La législation sur les conflits d'intérêts, reposant sur la, sinon discutable au moins inefficace, « loi Frattini » est en passe d'être réformée. Pour une fois, l'ombre du président du Conseil n'est pas la seule à « planer » sur cette réforme importante pour la transparence de la vie politique italienne puisque le texte discuté aujourd'hui au Parlement a largement été porté par la Commission permanente des Affaires constitutionnelles du Sénat et son président Andrea Mazzioti. Il en est d'ailleurs de même avec le monde économique avec la mise en vente de l'entreprise ILVA.

L'action gouvernementale va aussi vers la modernisation de la société ou plutôt la prise en compte par le législateur de l'évolution de la société et même plus spécifiquement des mœurs. Non sans difficulté parfois comme l'intitule avec élégance Catherine Tzutziano à propos de la loi sur l'union civile. En effet, la formule « quand vouloir unir divise » résume bien les difficultés rencontrées par le Gouvernement pour l'adoption de cette loi. Les hésitations ont été nombreuses alors que « la reconnaissance juridique des couples de même sexe devenait de plus en plus pressante tant au regard de la jurisprudence constitutionnelle qu'euro-péenne ». Hésitations de la part de nombreux partis politiques mais aussi au sein même de la majorité parlementaire. En effet, « des jeux d'alliance, très instables, se sont (...) mis en place et l'engagement significatif du président du Conseil pour arriver à une législation des unions civiles s'est peu à peu retrouvé enserré dans des préoccupations liées à la tenue de la majorité ». Ce n'est qu'au prix d'un texte de compromis dont l'auteur fait le détail que la loi devrait voir le jour. Un texte déjà largement critiqué car, comme tout à chacun le sait et comme l'affirme Catherine Tzutziano, « à vouloir contenter tout le monde, on ne satisfait personne »...

La prise en compte des évolutions de la société italienne par le droit et la jurisprudence est aussi le cœur de la contribution de Tatiana Disperati. En effet, elle s'interroge sur le « dialogue des juges » quant aux conditions de la rectification de sexe à l'état civil. Un dialogue établit entre la Cour de cassation, la Cour constitutionnelle italienne et la Cour européenne des droits de l'homme. Il ressort ainsi des différentes jurisprudences que « le parcours hermétique des Hautes juridictions "suit" l'évolution de la conception de l'identité sexuelle et traduit seulement l'évolution de la réalité sociale ». Tatiana Disperati y décèle « un "partenariat" [entre les juges] sur le sens à donner au droit à l'identité sexuelle », tout en relevant notamment que « la protection constitutionnelle d'un droit à l'identité du genre, expression du droit à l'identité personnelle, pose la question de la portée - des limites - de ce droit fondamental ».

C'est le « citoyen-contribuable » auquel se réfère Sylvie Schmitt pour mettre en lumière sur une notion méconnue en France, l'objection de conscience fiscale. Une notion visant « une situation déterminée » : celle des « contribuables qui refusent de payer la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques correspondant à la part du budget alloué à certaines dépenses publiques ». L'auteur donne l'exemple des dépenses militaires et attire l'attention sur les difficultés du droit positif italien à encadrer cette notion. Objet d'un véritable dialogue entre les juridictions italiennes, la Cour constitutionnelle, a tenté de « fermer la porte à l'argument selon lequel l'objection fiscale serait garantie par la liberté de conscience ».

S'il n'est pas question de réforme concernant la Cour constitutionnelle, son actualité n'en est pas moins riche comme le relève Céline Maillafet qui retrace les derniers mois de la vie d'une *Consulta* qui est enfin « au complet ». Entre la nomination de trois nouveaux juges et une nouvelle présidence, la fin de l'année 2015 et le début de l'année 2016 ont été riches d'événements. En effet, alors que « depuis juin 2014, la Cour fonctionnait avec des effectifs réduits » à cause de « luttes partisans au sein du Parlement [qui] empêchaient tout accord sur les candidats », c'est grâce aux « mesures formelles » prises par les présidents de chaque Chambre qu'une issue a été trouvée et qu'un accord entre les partis a fini par s'imposer. Avec la nomination de trois professeurs de droit, « la Cour est donc désormais composée en majorité d'universitaires ». Mais la *Consulta* a aussi dû faire face à un rebondissement inattendu, le 22 janvier 2016, puisque « Alessandro Criscuolo remettait sa démission de la présidence de la Cour aux autres juges constitutionnels, au président du Sénat, à celui de la Chambre des députés et au président du Conseil » sans renoncer toutefois à son mandat de juge constitutionnel. C'est finalement Paolo Grossi qui l'a remplacé, ce qui démontre qu'une fois de plus, « les juges (...) ont opté pour une présidence longue ».

Enfin, le « dialogue jurisprudentiel transnational » développé par Paolo Passaglia permet de mettre en évidence, dans ce numéro de *La Lettre d'Italie*, une autre thématique fondatrice du CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS : le droit comparé. L'auteur s'interroge ainsi sur « l'importance que la Cour constitutionnelle attache à la possibilité de se confronter avec ses homologues, et ceci - à l'évidence - non seulement pour "entendre" et "comprendre", mais aussi pour "proposer" et "se faire comprendre" ». Paolo Passaglia évoque avec sa justesse habituelle que « l'intérêt porté par les comparatistes et les constitutionnalistes italiens à l'étude des rapports entre la jurisprudence constitutionnelle et le droit comparé n'a eu de cesse de croître au cours des trente dernières années ». Un intérêt qui s'explique, selon lui, par « la diffusion de ce genre d'études au niveau international » mais aussi par « la nature intersectorielle du sujet, qui se situe à la croisée des intérêts des comparatistes et des constitutionnalistes ».

La Cour constitutionnelle et plus globalement les institutions et le droit italien peuvent-ils constituer pour les autres États une source d'inspiration ? C'est ce que n'hésitait pas à exprimer très récemment le président du Conseil qui considérait, qu'avec la réforme constitutionnelle, l'Italie était désormais l'État le plus stable d'Europe... Si l'affirmation est tout à fait à l'image de l'homme politique, il conviendra néanmoins d'attendre, même si la plupart des observateurs considèrent qu'il s'agit d'une pure formalité, que les Italiens se prononcent par référendum sur cette réforme constitutionnelle. Un vote que Matteo Renzi lie déjà très clairement à son sort, mais l'automne est encore loin... ■ **Michaël Bardin.**

■ La voix d'Italie (1/2)

La Cour constitutionnelle italienne et le dialogue jurisprudentiel transnational

par Paolo Passaglia

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

L'intérêt porté par les comparatistes et les constitutionnalistes italiens à l'étude des rapports entre la jurisprudence constitutionnelle et le droit comparé n'a eu de cesse de croître au cours des trente dernières années¹. Cela n'est guère étonnant, eu égard, d'un côté, à la diffusion de ce genre d'études au niveau international et, de l'autre, à la nature intersectorielle du sujet, qui se situe à la croisée des intérêts des comparatistes et des constitutionnalistes, les uns cherchant à concrétiser les théories diverses portant sur la circulation des modèles juridiques, les autres visant à préciser le style des décisions de justice, les arguments employés, la hiérarchie (supposée) des références mobilisées dans l'élaboration des solutions aux questions soulevées.

L'approche adoptée a été souvent empruntée aux sciences statistiques, de sorte que les conclusions des recherches ont généralement pu prendre appui sur les données quantitatives concernant le nombre de références au droit étranger présentes dans les arrêts². Bien évidemment, il n'est pas question, ici, de proposer des approches différentes, ni de contester les résultats auxquels des études autant documentées et détaillées sont parvenues. Nous ne proposerons qu'une sorte d'intégration visant à mettre en exergue la nouvelle perspective qui s'entrevoit pour ce qui a trait à l'impact de la théorie du droit comparé non pas sur la jurisprudence mais plutôt sur la juridiction constitutionnelle italienne.

Si l'influence du droit étranger et comparé sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle représente, à l'évidence, l'aspect le plus révélateur de l'ouverture de la Cour vers un « droit jurisprudentiel transnational »³, une perspective différente mérite d'être évoquée, ne serait-ce que pour l'ampleur qu'elle a pris dans la vie de l'institution. Généralement, l'ancrage de la comparaison juridique dans la Cour constitutionnelle tend à être mesuré en se concentrant sur la réception des modèles et des solutions étrangers par la jurisprudence. Pour autant, on ne saurait exclure l'existence d'une circulation en sens inverse. En d'autres termes, l'attitude de la Cour constitutionnelle à l'égard du droit comparé ne peut pas (ne peut plus ?) être déterminée seulement en raison de l'influence du droit étranger sur sa jurisprudence, car il est de plus en plus nécessaire de tenir compte de la potentielle réception, à l'étranger, des solutions élaborées au Palais de la Consulta.

Or, sur ce point spécifique, seule une étude de la plus grande envergure sur les jurisprudences des cours constitutionnelles et suprêmes dans le monde pourrait assurer des résultats ayant une validité du point de vue scientifique. Une telle recherche n'est évidemment pas à la portée d'un seul chercheur et, en tout cas, elle dépasse de loin nos compétences. Il nous est possible,

néanmoins, de proposer quelques remarques sur les moyens auxquels la Cour constitutionnelle recourt afin de jouer un rôle actif dans le processus de formation du droit jurisprudentiel transnational, c'est-à-dire dans la poursuite du but de n'être pas seulement un destinataire des messages qui nourrissent le dialogue entre les juges constitutionnels et suprêmes, mais d'en être aussi, à son tour, un émetteur.

À cet égard, deux plans d'analyse sont à distinguer : l'un est lié aux relations extérieures proprement dites et l'autre concerne précisément la jurisprudence constitutionnelle en tant que telle.

Pour ce qui est des relations extérieures, cela fait longtemps que la Cour italienne montre un intérêt incontestable à nouer des contacts avec ses homologues étrangers. Dans ce cadre, il convient de souligner que la Cour est membre des principales associations qui réunissent les cours constitutionnelles. La plus ancienne, la Conférence des Cours Constitutionnelles Européennes a été créée en 1970 sous l'impulsion des présidents

des cours allemande, autrichienne et italienne et, depuis 1972, elle tient des congrès⁴. La Cour italienne a organisé à Rome le troisième

congrès, en 1976, lorsque les membres n'étaient encore que les quatre fondateurs (le quatrième étant la Cour constitutionnelle yougoslave). Aujourd'hui, la Conférence compte quarante et un membres⁵ : les congrès, ainsi que les réunions préparatoires (les « Cercles des Présidents »), représentent donc une occasion

précieuse pour mettre en place des échanges culturels, qui permettent aux juges constitutionnels faisant partie des délégations nationales de se confronter sur des questions spécifiques relevant du sujet général qui a été arrêté pour chaque congrès. La Cour, à travers ses membres qui participent aux congrès, prend donc connaissance des solutions élaborées par les autres et, dans le même temps, expose les solutions qu'elle a elle-même élaborées.

En 2009, ce « dialogue-par-congrès » entre les Cours constitutionnelles s'est étendu, au-delà des frontières européennes, grâce à la création de la Conférence mondiale sur la Justice constitutionnelle. Celle-ci rassemble les cours membres des différents groupes et conférences régionales, au rang desquels se situe la Conférence européenne⁶.

Les échanges s'avèrent plus fréquents et, peut-être, plus fructueux encore à une échelle réduite, notamment à celle des relations bilatérales ou trilatérales. Le nombre de rencontres et séminaires organisés par la Cour constitutionnelle avec des délégations de cours étrangères est assez considérable, surtout au cours des quinze/vingt dernières années : les juges italiens se sont déplacés aussi souvent qu'ils ont reçu à Rome leurs homologues pour se confronter, lors de séminaires bilatéraux « à huis clos », sur un ou plusieurs sujets, choisis sur la base des intérêts réciproques et de la situation contingente⁷.



Parfois, ces rencontres ont abouti à la stipulation de conventions visant, en particulier, à l'échange périodique d'informations sur la jurisprudence et le fonctionnement des institutions concernées. À ce jour, les conventions bilatérales signées par la Cour italienne sont au nombre de sept. Les institutions signataires sont le Tribunal constitutionnel espagnol (1997), celui du Portugal (1997) et celui du Chili (2000), la Cour constitutionnelle de Russie (2000), la Cour suprême égyptienne (2007), la Cour constitutionnelle albanaise (2009) et la Cour suprême de justice de la Fédération mexicaine (2013)⁸.

La « coopération » avec d'autres organes juridictionnels est particulièrement développée pour ce qui a trait aux rapports avec les Tribunaux constitutionnels d'Espagne et du Portugal, avec qui un colloque trilatéral est organisé chaque année sur des sujets généralement tirés de l'actualité jurisprudentielle des trois institutions⁹.

Ces exemples montrent bien l'importance que la Cour constitutionnelle attache à la possibilité de se confronter avec ses homologues, et ceci - à l'évidence - non seulement pour « entendre » et « comprendre », mais aussi pour « proposer » et « se faire comprendre ».

L'exigence de devenir un acteur propulsif du dialogue transnational entre les juridictions constitutionnelles et suprêmes est de plus en plus perçue par la Cour. Toutefois, des difficultés non négligeables, voire de véritables verrous, risquent d'entraver les efforts mis en place pour s'ouvrir à la communauté internationale des cours.

En premier lieu, un certain technicisme, propre aux arrêts de la Cour italienne, rend parfois difficile, pour les juristes étrangers, de saisir de manière précise et complète le sens et la portée des arguments employés ainsi que des solutions élaborées. Certes, une telle difficulté n'est pas propre à la seule jurisprudence italienne. Mais on ne peut nier que son style pourrait bien être épuré, par exemple, de quelques archaïsmes sans que cela n'affecte aucunement la force de l'argumentation.

Une deuxième difficulté tient à la structure du système de justice constitutionnelle, qui n'offre pas à la Cour la possibilité de trancher un litige concret, mais qui lui impose de contrôler les dispositions législatives *en partant et en tenant compte* d'un ou plusieurs cas concrets : du point de vue des juristes étrangers, la possibilité d'attacher directement une solution juridictionnelle à un cas d'espèce pourrait peut-être aider à saisir l'impact réel de l'activité de la Cour.

C'est toutefois une troisième difficulté qui apparaît comme un véritable verrou. Sans que cela soit un désaveu de notre culture et de nos traditions, on ne peut pas se cacher que la langue italienne est loin d'avoir un nombre très significatif de locuteurs hors de l'Italie, d'où la barrière principale à la connaissance de la jurisprudence de la Cour, qui reste enfermée dans le territoire national, à quelques exceptions près (cette *Revue* et le Centre qui l'anime en sont sans doute des exemples parmi les plus éblouissants). La Commission de Venise, en entretenant la banque de données sur les jurisprudences constitutionnelles, contribue certainement à l'accessibilité de la jurisprudence italienne grâce, notamment, aux résumés qu'elle diffuse en français et en anglais d'un certain nombre d'arrêts. Cependant, la sensation qui a été perçue au sein du Palais de la *Consulta* était celle de l'insuffisance de tels moyens. Pour cette raison il a été établi, à partir de 2006, de faire traduire une sélection d'arrêts (une quinzaine par an, en moyenne), choisis, notamment, sur la base de l'importance des sujets traités et de l'impact des solutions adoptées sur la pratique. La Cour constitutionnelle fait donc en sorte de rendre accessible

« les exemplaires les plus précieux de sa collection » à un plateau de juristes bien plus grand que celui des italophones¹⁰.

La traduction en anglais des arrêts les plus importants est un choix qui marque sans doute l'intérêt de la Cour à ne pas se voir marginalisée dans la dynamique du dialogue jurisprudentiel transnational. Reste à savoir, toutefois, si un tel choix peut être considéré suffisant pour atteindre le but poursuivi. Nous nous permettons d'avancer à ce propos quelques réserves, fondées sur plusieurs arguments.

Le premier concerne le choix de la langue étrangère. Il est indiscutable que l'anglais est à présent la langue véhiculaire dans la communauté internationale des juristes. Cependant, l'anglais n'est pas la seule, notamment dans certains domaines, tel que la procédure par exemple, dans lesquels les grandes différences entre les systèmes romano-germaniques et les systèmes anglo-saxons sont à l'origine de maintes difficultés de traduction. La solution idéale serait donc de traduire des arrêts dans plusieurs langues. Dans la pratique, toutefois, des exigences assez évidentes de contrôle des coûts obligent à des choix, même draconiens.

Si la traduction limitée à l'anglais peut trouver sa justification dans ce qui précède, il n'en reste pas moins que les distances entre le système juridique italien et celui de *common law* rendent parfois assez difficile la traduction, ainsi que la maîtrise des contenus des arrêts de la part des lecteurs étrangers. Sur ce point spécifique, la Cour constitutionnelle est pour l'essentiel impuissante : il est inconcevable que les arrêts soient conçus de manière à être parfaitement intelligibles par des destinataires

(...) les efforts accomplis par la Cour constitutionnelle correspondent à ce que l'on peut raisonnablement lui demander. Les pas suivants, en direction d'une intégration complète dans le dialogue juridictionnel transnational, doivent être effectués par d'autres sujets, et, principalement, par la doctrine juridique italienne.

autres que ceux qui en doivent assurer le respect, et donc il est normal - et indispensable - que leur rédaction soit faite en fonction de ses destinataires premiers, les juristes italiens. Hormis quelques simplifications possibles, mais à l'effet globalement limité, l'on ne saurait demander à la Cour l'usage d'un style plus didactique pour des fins autres que celles qui sont propres à ses missions institutionnelles.

Autrement dit, les efforts accomplis par la Cour constitutionnelle correspondent à ce que l'on peut raisonnablement lui demander. Les pas suivants, en direction d'une intégration complète dans le dialogue juridictionnel transnational, doivent être effectués par d'autres sujets, et, principalement, par la doctrine juridique italienne. Une doctrine qui, dans le passé, a souvent montré des réticences assez fortes à faire emploi des langues étrangères, en y renonçant *a priori* par crainte de ne pas pouvoir exprimer dans une langue autre que l'italien la complexité de l'analyse que certaines notions requièrent. Néanmoins, ces dernières années, la tendance semble aller, dans le sens d'une ouverture plus significative. Cela n'implique évidemment pas que l'on ait renoncé à l'approche très théorique dont la doctrine italienne fait parfois preuve, mais simplement que l'on s'est rendu compte qu'un double niveau de communication - l'un destiné aux dialogues italo-italiens et l'autre visant à établir des interactions hors d'Italie - est bien possible, ce dont témoigne si remarquablement cette *Revue*.

Les avantages en termes de connaissance du droit italien sont trop évidents pour qu'il soit nécessaire de les surligner. Et parmi ces

avantages, une place centrale est occupée, justement, par la possibilité de véhiculer de manière enfin efficace et systématique une jurisprudence aussi riche que celle issue du Palais de la Consulta. Ce n'est pas seulement la mondialisation du droit qui a imposé et impose encore aujourd'hui le changement d'attitude de la Cour et de la doctrine juridique italiennes, mais c'est aussi l'idée (correcte ou trompeuse : la décision ne revient évidemment pas aux intéressés) que notre tradition juridique mérite d'être connue au-delà de l'enceinte délimitée par les Alpes. ■

¹ Nous avons récemment abordé le sujet dans la contribution suivante, à laquelle nous renvoyons pour quelques références bibliographiques : « Il diritto comparato nella giurisprudenza della Corte costituzionale: un'indagine relativa al periodo gennaio 2005-giugno 2015 », *Consulta On Line*, 13 juillet 2015, www.giurcost.org/studi/passaglia6.pdf, p. 589 et s.

² De « *numerical comparative law* » parle, à cet égard, M. Siems, *Comparative Law*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2014, p. 147 et s.

³ Sur le « dialogue jurisprudentiel transnational », v. M. Kirby,

« Transnational Judicial Dialogue, Internationalisation of Law and Australian Judges », *Melbourne Journal of International Law*, 2008, vol. 9 (1), p. 171 et s.

⁴ Le site internet de la Cour constitutionnelle retrace brièvement l'histoire de la naissance de la Conférence, www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_201.do.

⁵ Pour plus d'informations sur la Conférence, voir son site internet et notamment la section portant sur la « présentation », www.confconstco.org.

⁶ V. la page dédiée à la Conférence sur le site internet de la Commission de Venise, www.venice.coe.int/WCCJ/WCCJ_F.asp.

⁷ Une liste, toutefois non exhaustive, de ces séminaires est disponible, www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_1070.do.

⁸ La liste est tirée du site internet de la Cour, www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_202.do.

⁹ V. les sujets des rencontres, qui se tiennent depuis 1999, www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_199.do.

¹⁰ La consultation de la traduction en anglais des arrêts est possible en accédant à la version anglaise du site internet de la Cour, et en particulier à la page www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_1260.do

■ La voix d'Italie (2/2)

Le nouveau Sénat à l'issue de la réforme constitutionnelle "Renzi-Boschi"

par Roberto Louvin

Professeur de droit public comparé à l'Université de Calabre

Le parcours parlementaire de modification de la Constitution italienne connu sous le nom de « réforme Renzi-Boschi » touche à sa fin et tous les regards sont déjà rivés sur le référendum populaire annoncé pour l'automne prochain.

La réorganisation du système régional aura des implications globales et marquera un recul assez important des pouvoirs obtenus par les régions à statut ordinaire, tandis que les régions munies d'un statut spécial renforceront, pour l'heure, leurs conditions générales d'autonomie.

C'est surtout la réorganisation globale du Sénat, première réforme profonde d'un organe constitutionnel depuis l'adoption de la Constitution de 1948, qui fait débat. Il y a lieu de rappeler qu'il ne s'agit cependant pas de la première tentative de réforme du bicaméralisme italien.

Toutes les Commissions bicamérales qui se sont succédées dans la tentative de rénover les institutions nationales (Commission Bozzi, 1983-1985 ; Commission De Mita-Iotti, 1992-1994 ; Commission D'Alema, 1997-1998) ont considéré indispensable de dépasser le bicaméralisme « parfait » ou égalitaire qui fait de l'Italie un cas particulièrement rare dans le panorama général des constitutions du monde entier. Le sujet, au moment de la réforme du titre V de la Constitution en 2001, paraissait déjà absolument incontournable¹.

La réforme prônée ensuite par le président du Conseil des ministres Berlusconi, rejetée par le référendum populaire en 2006, avait aussi essayé de mettre fin à cette particularité, unanimement considérée comme paralysante et relativement improductive. Le projet Berlusconi réservait aux membres d'un « Sénat fédéral » (à élire en même temps que les conseillers régionaux et réduits de 315 à 252 membres) le vote des seules lois concernant les matières attribuées aux pouvoirs législatifs exclusifs ou concurrents des régions.

La révision actuelle trouve ses racines dans les travaux, plus récents, de la « Commission des sages » nommée par président de la République Giorgio Napolitano le 30 mars 2013 et présidée par Valerio Onida et, plus tard, par la « Commission pour la réforme constitutionnelle » présidée par le Ministre Quagliariello (et nommée par le président du Conseil des ministres Enrico Letta le 11 juin 2013).

L'objectif de la réforme Renzi-Boschi se concentre sur la transition du bicaméralisme égalitaire

au bicaméralisme différencié, en réservant le vote de confiance au Gouvernement à la seule Chambre des députés. Le nouveau Sénat est pour sa part appelé à changer de dimension et de composition, pour exprimer un rôle nouveau de représentant des territoires. Voyons dans le détail cette transformation.

I. LA COMPOSITION

Le Sénat actuel est formé de 315 membres élus au suffrage universel dans des circonscriptions régionales. Six d'entre eux représentent les Italiens de l'étranger.



l'Assemblée, de même que les anciens présidents de la République. L'âge prévu pour l'éligibilité est fixé à 40 ans et sont électeurs tous les citoyens âgés de plus de 25 ans.

Le futur Sénat, qui conservera le nom de *Sénat de la République*, représentera les collectivités territoriales et sera l'organe de liaison entre l'État et les autres collectivités territoriales qui composent la République. Il sera composé de soixante-quatorze conseillers régionaux et de vingt et un maires élus par les conseils régionaux, ainsi que de 5 sénateurs nommés pour 7 ans pour de très hauts mérites, auxquels s'ajouteront les anciens présidents de la République.

Du fait de l'application des critères prévus pour les élections régionales et locales, l'éligibilité des futurs sénateurs est implicitement abaissée à dix-huit ans et s'appliquera une règle de « double casquette obligatoire » pour les sénateurs-conseillers et les sénateurs-maires, ces élus étant contraints de conserver leur mandat local pour continuer à assurer les fonctions parlementaires, sous peine de déchéance.

Le lien avec les institutions qu'ils représentent sera renforcé du fait de l'absence d'une indemnité sénatoriale spécifique. En outre, puisque le critère de proportionnalité au sein des Commissions est prévu sur la base de la dimension des groupes politiques uniquement pour la Chambre des députés, les logiques de cohésion politique interne pourraient connaître une évolution importante.

II. LES FONCTIONS

L'Italie disposera, si la réforme obtient la majorité des voix lors du référendum confirmatif, d'une Chambre « dominante » et d'un Sénat « spécialisé ». La Chambre des députés seule, en effet, représentera la nation, accordant et révoquant la confiance au Gouvernement et le contrôlant dans son action exécutive.

Les nouvelles fonctions du Sénat seront plus réduites et seront très articulées.

Le Sénat ne participera à la fonction législative que dans certains domaines. Il exercera une activité de liaison entre les Régions, l'État et l'Union européenne, participera à la formation et à l'application du droit et des politiques de l'Union européenne, tout comme à l'évaluation des politiques publiques et de l'application des lois nationales.

Il lui sera réservé aussi le pouvoir d'exprimer un avis sur les nominations effectuées par le Gouvernement et d'élire deux juges de la Cour constitutionnelle (les trois autres élus du Parlement seront indiqués par la Chambre des députés).

Dans la logique de la différenciation des

fonctions des deux Chambres, la procédure législative traditionnelle, qui prévoit obligatoirement que tout texte adopté par une Chambre soit suivi par l'adoption d'un texte identique par l'autre, utilisant le mécanisme généralement connu sous le nom de « navette », va prendre fin. Elle sera remplacée par une panoplie de nouvelles procédures législatives qui prendront en particulier les formes de procédures :

- bicamérale, dans les matières fixées par la Constitution ;
- monocamérale (réservée au Sénat), dans toutes les autres matières ;
- renforcée, pour l'exercice de la clause de suprématie dans la législation nationale

Une partie fort importante se jouera, enfin, aussi dans la réforme des règlements de la Chambre et du Sénat. Ceux-ci devront être profondément révisés et l'on pourra surtout mieux y préciser, au cours de la prochaine législature, la possibilité éventuelle du Sénat d'exercer, à de différents moments, une influence concrète, peut-être même au-delà de ses compétences distinctives formellement indiquées par la réforme en cours.

vis-à-vis des Régions ;

- spéciale, pour le budget et le bilan, avec examen obligatoire du Sénat mais dans des délais extrêmement réduits ;
- urgente (soixante-dix jours) pour les lois considérées essentielles pour l'exécution du programme du Gouvernement.

La conversion des décrets-lois sera finalement réservée uniquement à la Chambre des députés.

III. TERRA INCOGNITA

Le poids politique réel et la capacité opérationnelle de la deuxième Chambre (cette expression sera désormais justifiée, puisque le critère de parité parfaite appliqué jusqu'à ce moment empêchait, à la rigueur, d'utiliser cette définition pour le Sénat italien) sont pour l'heure difficiles à évaluer et dépendront d'un certain nombre de circonstances.

La première variable sera certainement la prochaine loi électorale du Sénat.

Celle-ci devra notamment préciser le sens de la formule, découlant de la modification de l'article 57 de la Constitution, d'après laquelle les sénateurs-conseillers sont élus par les Conseils régionaux « conformément aux choix exprimés par les électeurs pour les candidats conseillers ».

Il s'agit d'une élection de deuxième degré « orientée » par les électeurs, suivant une méthode que l'Italie a déjà connue en 1995 pour l'élection des Présidents des Régions. Ce système fut cependant rapidement abandonné, au profit de l'élection directe de cet organe. La « conformité » aux choix exprimés par les électeurs annulera-t-elle totalement le caractère discrétionnaire de l'élection de la part du Conseil, ou celui-ci trouvera-t-il encore un moyen de l'exercer ?

La coutume qui s'imposera, dans la pratique parlementaire régionale, permettra aussi de mieux apprécier le niveau d'intégration de l'action de ces élus (qui représentent à eux seuls les trois quarts de la future assemblée sénatoriale !) avec les institutions régionales.

Bien que le mandat impératif soit textuellement exclu (dans la nouvelle formulation de l'article 67, les membres du Parlement exercent toujours « leurs fonctions sans mandat impératif »), les sénateurs, en vertu de la réforme, ne représenteront plus, *de facto*,

la nation. Le Sénat dans son ensemble représentera par contre les « institutions territoriales » (art. 55), mais il est à se demander de quelle façon celles-ci, régions et communes, pourront concrètement demander aux élus de rendre compte de la volonté qu'ils manifestent dans l'enceinte nationale.

Il sera également intéressant de voir, à ce propos, si les régions et les communes sauront coordonner l'action de leurs élus dans une logique qui pourrait faire peser davantage les intérêts locaux et rendre ces élus moins dépendants des centrales de leurs partis nationaux.

Une variable décisive est également liée au rôle que vont jouer les Présidents des Régions, qui seront également éligibles aux fonctions sénatoriales. Seront-ils tentés de se faire élire eux-mêmes dans le

Sénat, pour y exercer une fonction qui pourrait se rapprocher de celle du *Bundesrat* allemand, ou préféreront-ils défendre uniquement le pré carré des relations intergouvernementales au sein de la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes, placée auprès de la Présidence du Conseil des ministres ?

La Conférence permanente État-Régions n'a pas été constitutionnalisée, pour l'heure, et son rôle futur devra nécessairement être coordonné avec celui du nouveau Sénat, afin d'éviter tout conflit avec celui-ci, comme l'a indiqué le Ministre Boschi lors de son audition à la Commission parlementaire pour les questions régionales du 13 janvier dernier.

Il reste à vérifier si les relations entre le gouvernement central et les régions subiront un effet de rationalisation ou si la dialectique sénatoriale ne fera qu'ajouter un élément de complication aux instances actuelles de dialogue entre l'État et les Régions. À cela s'ajoute, comme élément ultérieur de complexité, le fait que les régions à Statut spécial continueront de jouir d'une voie d'accès privilégiée grâce aux normes d'application des Statuts, qui échappent toujours à la compétence des assemblées parlementaires.

Une partie fort importante se jouera, enfin, aussi dans la réforme des règlements de la Chambre et du Sénat. Ceux-ci devront être profondément révisés et l'on pourra surtout mieux y préciser, au cours de la prochaine législature, la possibilité éventuelle du Sénat d'exercer, à différents moments, une influence concrète, peut-être même au-delà de ses compétences distinctives formellement indiquées par la réforme en cours.

IV. UNE PHYSIONOMIE ENCORE À DÉFINIR

La future assemblée sénatoriale est appelée à jouer un rôle majeur dans l'opération de renforcement des instruments de renouveau de l'unité d'un système « éclaté » que la plupart des partis politiques ont déclaré nécessaire lors du débat dans les deux Chambres. Une dynamique évidente de re-centralisation a en effet été amorcée à partir des années 2010-2011, notamment sur le terrain de la coordination des finances publiques et de la fiscalité : elle se complèterait aussi par l'élimination de la compétence législative concurrente (ramenant principalement à l'État sous forme exclusive d'importantes compétences) et par la croissance des pouvoirs de substitution de la part de l'État. Dans cette situation, le Sénat jouera-t-il un rôle de garant impartial ?

La tenaille du contrôle tatillon du Gouvernement (et de la Cour des comptes)

ainsi que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ont bel et bien serré l'étau, au cours de ces dernières années, « autour du cou » des Régions, en réduisant leurs pouvoirs législatifs dans des limites à peine plus larges qu'un simple pouvoir réglementaire.

Tout juste dix ans se sont écoulés depuis le rejet par le peuple de la réforme Berlusconi, qui était encore très généreuse par rapport aux régions (auxquelles elle attribuait même *in toto*, l'organisation de la santé et de l'organisation scolaire). Le vent a décidément tourné. En matière

Le poids politique réel et la capacité opérationnelle de la deuxième Chambre (...) sont pour l'heure difficiles à évaluer et dépendront d'un certain nombre de circonstances.

d'éducation, la « reconquête » de la puissance législative de l'État est totale : au lieu de se cantonner aux « normes générales sur l'éducation », elle concernera les « dispositions générales et communes sur l'éducation, l'organisation scolaire, l'instruction universitaire et la programmation de la recherche scientifique et technologique ». Pour ce qui est de la santé, au lieu de se borner à définir, comme le prévoit la Constitution actuelle les « niveaux essentiels des prestations sanitaires »², l'État revient en force et pourra définir toutes les « dispositions générales et communes pour la protection de la santé ».

Le Sénat saura-t-il encore conserver un espace d'autonomie réelle aux régions, au moins au profit de celles qui ont prouvé savoir en faire bon usage, ou assistera-t-on à une expropriation permanente dont la réforme a déjà pratiquement posé les jalons ?

Cela dépendra dans une très large mesure de la capacité de ce nouvel organe d'agir avec un « esprit fédéral » et de ne pas se plier à des logiques romaines purement partisans.

Il est difficile d'imaginer, à l'heure où nous écrivons, si une approche plus nettement territoriale sera possible ; l'ensemble de la doctrine fait preuve pour l'instant, à ce sujet, d'une grande prudence³. À moins de s'accorder avec Sieyès que « si la deuxième chambre convient avec la première elle est inutile, si elle ne le fait pas, elle est nuisible », il faudra vite préciser la véritable vocation du laboratoire institutionnel que deviendra le Sénat, en identifiant ses possibles

clivages internes (territoriaux ? politiques ? institutionnels ?). Le bicaméralisme, dans la perspective comparée, produit presque toujours l'effet d'introduire une dose plus intense de pluralisme dans le processus décisionnel⁴. Tel sera probablement le cas aussi, d'une façon ou de l'autre, du futur Sénat italien.

V. LES JURISTES MONTENT AU CRÉNEAU

Le seul effet certain de la réforme, pour l'heure, est celui d'avoir partagé les constitutionnalistes italiens.

Le front des adversaires à la modification de la Constitution réagit âprement contre la fin de l'élection populaire du Sénat, considérée incohérente par rapport à l'exercice de la part de cet organe d'une fonction législative et d'une fonction de participation à la révision constitutionnelle⁵. L'expérience française paraît prouver cependant tout le contraire.

Les promoteurs de la réforme sénatoriale sont cependant surtout critiqués - et l'argument n'est pas de peu de poids - pour avoir annulé un contre-pouvoir interne qu'ils considèrent essentiel au système constitutionnel, pour ouvrir la voie, par un affaiblissement général du Parlement (notamment du fait d'avoir réduit le Sénat à une fonction « à temps partiel »), à un principat civil. Ce « principat » évoque fort à propos la pensée de Machiavel, en faisant allusion à l'action très énergique de démolition conduite par le chef actuel du Gouvernement italien Matteo Renzi, ancien Maire de Florence en l'occurrence...

La crainte est notamment liée à l'effet conjoint de cette réforme et de la nouvelle loi électorale, connue sous le nom d'*Italicum*⁶ et à son tour soupçonnée d'être inconstitutionnelle, qui dans les faits accroît déjà sensiblement le pouvoir des leaders des partis (et donc probablement du prochain chef du Gouvernement) de choisir les futurs députés.

Si pour certains, comme Gustavo Zagrebelsky, un « dérapage autoritaire » serait à craindre, pour d'autres, comme Massimo Luciani, le danger est plutôt celui d'une inefficacité technique des solutions adoptées.

Nombreux sont, entre temps, les constitutionnalistes qui ont souscrit un appel public pour éviter les « guerres de religion », en invitant à une attitude plus prudente et à une approche davantage « technique » sur un dossier incandescent et en soulignant surtout la nécessité de vérifier attentivement la cohérence, réelle ou présumée, de cette réforme avec les principes fondateurs de la Charte de 1948.

Ces juristes⁷ rappellent surtout l'importance que la catégorie des « intellectuels » ne se dérobe à son devoir de fournir, grâce à sa connaissance de la Constitution et des institutions républicaines, à tous les citoyens, des éléments concrets et bien intelligibles pour saisir correctement les enjeux d'un débat dont nul ne peut se douter qu'il sera chargé d'implications très politiques.

D'autant plus qu'il appartient aux citoyens de dire en dernière instance, lors du référendum confirmatif, le dernier mot. ■

¹ Pour une reconstruction du débat de cette époque, S. BONFIGLIO, *La riforma del Senato in Italia: bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma, SpEs, 2005.

² Art. 117, al. II, lett. m.

³ V. à ce sujet N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, *www.federalismi.it*, n. 4/2016, p. 8 et s.

⁴ Pour une illustration raisonnée, F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo: pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, ESI, 2013.

⁵ G. RUSSO SPENA, interview au Prof. Alessandro Pace, *Renzi vuole un principato. Ecco le ragioni del NO*, in *Micromega-online*, 21 janvier 2016.

⁶ Loi n° 52 du 6 mai 2015.

⁷ Parmi d'autres Beniamino Caravita, Giuseppe De Vergottini, Luca Mezzetti, Andrea Morrone, Marco Olivetti, Antonio Ruggeri, Maria Alessandra Sandulli et Luciano Vandelli.

■ Organisation territoriale

À quand la nouvelle République autonome de Venise ?

Certes, la Vénétie indépendante, ce n'est pas pour tout de suite, mais l'étude de la poussée autonomiste qui est observée dans cette région n'est pas dénuée d'intérêt.

Ce n'est pas la seule région en quête d'indépendance au sein de l'Union européenne et même si les motifs historiques favorisant de telles aspirations sont divers, ce sont bien des préoccupations économiques qui, en temps de crise, favorisent les désirs d'émancipation. Comme la Catalogne, l'Écosse ou encore la Flandre, la Vénétie est, en effet, une région riche dont les velléités sécessionnistes sont une énième manifestation d'une crise de la solidarité interrégionale.

À cet égard, il existe bel et bien des disparités économiques et sociales en Italie et le clivage entre les régions du Nord et celles du Sud n'est pas nouveau. De telles disparités sont régulièrement source de tensions, souvent attisées par certains partis politiques, entre les régions septentrionales, les plus riches, et Rome.

La Ligue du Nord a d'ailleurs déjà revendiqué à plusieurs reprises une plus grande autonomie pour ces régions, notamment en matière de finances publiques, voire prôner le fédéralisme afin de les dédouaner de leur solidarité avec les régions du Sud.

Ainsi, même si la République de Venise qui est née au Moyen-âge et s'est imposée comme une grande puissance jusqu'à sa chute face à Napoléon Bonaparte en 1797 a pu inspirer les indépendantistes, c'est bien le mécontentement fiscal qui anime le Président de la Vénétie, Luca Zaia, membre de la Ligue du Nord. Il s'est, en effet, exprimé plusieurs fois sur le sujet pour dénoncer le déséquilibre qu'il juge inacceptable entre les impôts versés par la région et ce qu'elle reçoit en investissements et en services de la part de l'État. La Vénétie est, il est vrai, une des régions riches de l'Italie qui contribue de façon non négligeable au mécanisme de péréquation.

Le cas de la Vénétie est, par ailleurs, spécifique, car il s'agit de la seule région italienne à statut ordinaire entourée de deux régions à statut spécial, le Trentin-Haut-Adige et le Frioul-Vénétie Julienne, qui bénéficient, à ce titre, d'un cadre juridique différencié, et ce, notamment en matière fiscale. Malgré la richesse de cette région, il existe, par conséquent, une concurrence entre les entreprises de la Vénétie et celles des régions frontalières pouvant bénéficier de conditions plus

favorables liées au statut spécial. Or, avec un contexte économique défavorable qui se conjugue à un mouvement de désindustrialisation dans la région, cette situation concurrentielle est de moins en moins acceptée par les habitants de la Vénétie.

Lors d'une consultation sur internet organisée par un comité baptisé *Plebiscito* qui a pris fin le 21 mars 2015, près de 73 % du corps électoral s'est ainsi mobilisé et 89 % des votants se sont dits favorables à l'indépendance de la Vénétie. Ce résultat n'a bien sûr aucune valeur juridique, mais il a permis de soutenir la volonté du Président de la région d'organiser un référendum consultatif sur ce thème.



Avec deux lois régionales, les institutions vénitiennes ont, en effet, souhaité soumettre aux citoyens des questions relatives à la définition du degré d'autonomie régionale en organisant des référendums consultatifs. Le premier référendum devait porter sur des questions relatives à l'extension de l'autonomie régionale, notamment en matière

financière, avec la possibilité de devenir une région à statut spécial (loi régionale n° 15 du 19 juin 2014, *Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto*), alors que le second portait sur une perspective plus radicale en interrogeant les électeurs sur leur volonté de faire de la Vénétie une République indépendante et souveraine (loi régionale n° 16 du 19 juin 2014, *Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto*).

Il ne faut toutefois pas être dupe quant aux intentions du Gouvernement vénitien. Ses revendications ne sont, en effet, pas véritablement analogues à celles manifestées en Catalogne ou en Écosse et ne traduisent pas une réelle volonté de rupture absolue avec le centre. Elles ont surtout eu pour but d'ouvrir une discussion avec l'État afin de renforcer l'autonomie financière de la Vénétie sur le modèle des régions voisines à statut spécial.

Malgré tout, ces questions ont bel et bien été posées et il est intéressant de déterminer si une région peut, dans un État de forme régionale, organiser des référendums consultatifs dans un tel domaine. Saisie par le Gouvernement italien des deux lois régionales vénitiennes, la Cour constitutionnelle a ainsi eu à juger la légitimité constitutionnelle de l'organisation de référendums consultatifs en la matière.

À cet égard, les conclusions de l'arrêt n° 118 du 29 avril 2015 aboutissant à la censure des lois litigieuses ne sont pas surprenantes étant donné que ces dernières portent sur des questions qui n'entrent pas dans le champ des compétences régionales. Les référendums prévus impliquaient, en effet, de façon plus ou moins directe, une révision constitutionnelle en cas de réponse positive. Or, même si le référendum consultatif n'a aucun effet contraignant, il doit porter sur les domaines de compétence du Conseil régional, comme l'a déjà rappelé à plusieurs reprises la Cour qui considère qu'il s'agit d'une procédure exclusivement régionale visant à éclairer les institutions de la région sur la politique à mener, sans empiéter sur la politique nationale (V. arrêt n° 256 du 16 mai 1989, *G.U.*, 24 mai 1989 ; arrêt n° 470 du 10 nov. 1992, *G.U.*, 2 déc. 1992 et arrêt n° 496 du 27 oct. 2000, *G.U.*, 22 nov. 2000).

Sur la question de l'adoption d'un statut spécial pour la Vénétie, notamment, l'alinéa 3 de l'article 116 de la Constitution italienne prévoit certes que « Dans le respect des principes établis par l'article 119, des formes ultérieures et des conditions particulières d'autonomie peuvent être attribuées aux autres Régions, par une loi nationale, à l'initiative de la Région concernée et après avis des collectivités locales, dans les matières (...) » expressément visées, mais encore faut-il se conformer à la procédure prévue. Ici, la question devant faire l'objet du référendum laissait entendre que la révision constitutionnelle induite par une réponse positive serait décidée par la région elle-même, ce qui n'est pas conforme à la lettre de la Constitution.

Prenant acte de la censure prononcée par la Cour constitutionnelle italienne, l'organisation des référendums consultatifs régionaux a

donc été annulée par les institutions vénitiennes qui ont été contraintes de rembourser les donations faites préalablement par les citoyens pour couvrir les frais de convocation et leurs tenues.

Pour autant, l'histoire ne s'arrête pas là. Le Président de la Vénétie, Luca Zaia, considère, en effet, que, comme le démontrent les expériences catalane et écossaise, le processus de renforcement de l'autonomie régionale est un processus lent qui demande de faire preuve de persévérance. Lors de sa conférence de presse de fin d'année en décembre 2015, il a d'ailleurs annoncé qu'une consultation relative à l'autonomie de la Vénétie aurait bien lieu en 2016, même s'il dit accepter de revoir ses ambitions à la baisse en axant exclusivement ses revendications sur le volet financier afin d'avancer par étape sur le modèle écossais.

Il s'agit là d'un recul de façade, car la question financière, elle-même intimement liée à l'autonomie de manière globale, est bien entendu centrale. C'est d'ailleurs bien cette question qui anime le clivage entre les régions du Nord et les régions du Sud et qui ne cesse de fragiliser la solidarité interrégionale en Italie.

Sachant que la tendance actuelle au niveau national est davantage à l'affaiblissement de l'autonomie régionale qu'à son accroissement (v. I. CIOLLI, « La Réforme du Titre V de la Constitution italienne : ombres et brouillard », ce numéro, pp. 18 et s.), la marche vers une plus grande autonomie de la Vénétie risque de durer. Si Luca Zaia veut réussir dans cette voie, il devra, *a minima*, présenter un projet réaliste au Parlement italien. Or, ce dernier sera difficile à convaincre, car il doit absolument éviter que ce genre de revendications s'étende aux autres régions du Nord et menace un peu plus la cohésion nationale. ■ **Stéphanie Beckerich Davilma.**

■ Cour constitutionnelle

Nouvelle composition pour une *Consulta* « au complet »

Durant les deux derniers mois, la composition de la Cour constitutionnelle a encore été bouleversée. Les trois derniers juges manquants ont été élus par le Parlement. Un nouveau président de la juridiction constitutionnelle a été élu à la suite de la démission du précédent et trois nouveaux vice-présidents ont été nommés. En quelques lignes, il est ici question de proposer un bref retour sur les événements de décembre 2015 et janvier 2016.

I. TROIS NOUVEAUX UNIVERSITAIRES À LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Depuis le 16 décembre 2015, la Cour constitutionnelle dispose à nouveau de quinze juges. En effet, depuis juin 2014, la *Consulta* fonctionnait avec des effectifs réduits. Les luttes partisans au sein du Parlement empêchaient tout accord sur les candidats (v. C. MAILLAFET, « La



Le président de la République Sergio Mattarella et les trois nouveaux juges constitutionnels (de gauche à droite) Augusto Barbera, Franco Modugno et Giulio Prosperetti

nouvelle présidence d'une Cour constitutionnelle toujours à la recherche de nouveaux membres », *LLI*, n° 5, 2014, pp. 11-13). Les hésitations parlementaires ont pris fin notamment en raison de mesures formelles prises par les présidents des Assemblées. En effet, Pietro Grasso et

Laura Boldrini ont décidé de réunir en séance commune les parlementaires à l'issue de chaque session. Et c'est lors d'une de ces séances nocturnes que les trois nouveaux juges ont été élus.

Après de longues tractations entre les partis politiques, les parlementaires ont enfin réussi à faire un choix. Les tentatives d'un accord entre le *Pd* et *Forza Italia* ont finalement échoué après un échange virulent entre Renato Brunetta et Matteo Renzi au sujet d'une prime de 80 euros accordée aux forces de l'ordre. Silvio Berlusconi regrettera publiquement cet absence d'accord entre les

deux forces politiques en affirmant qu'« il est très grave que la Cour constitutionnelle ne compte pas un représentant du centre-droit » (www.ilpost.it). Deux des juges constitutionnels sortants, Luigi Mazella et Paolo Maria Napolitano, avaient effectivement été choisis par le centre-

droit. C'est fort d'un accord inattendu entre le *Pd*, le *M5S* et l'*Area Popolare* que Franco Modugno, Augusto Barbera et Giulio Prosperetti ont remporté les suffrages.

Augusto Barbera était encore récemment critiqué par le *M5S* qui, au dernier moment, a soutenu sa candidature. C'est sans aucun doute la forte expérience politique du nouveau juge constitutionnel qui fondait certaines réticences du parti de Beppe Grillo. Il a été député de 1976 à 1994 pour le *PCI* et le *PdS*. Durant quelques semaines, il a également été ministre des Rapports avec le Parlement du Gouvernement Ciampi en 1993. Dernièrement, il a fait partie du *Comité des Sages* en charge de faire des propositions pour la réforme constitutionnelle. Enfin, il est président de la juridiction constitutionnelle de San Marino. C'est avec un suffrage de 581 voix (et donc seulement 10 voix de plus que le *quorum* nécessaire) qu'Augusto Barbera devient juge constitutionnel. Franco Modugno a recueilli un plus large consensus puisqu'il obtient 609 voix. Giulio Prosperetti recueille, quant à lui, 585 appuis.

La Cour constitutionnelle est donc désormais composée en majorité d'universitaires. Ce sont deux professeurs de droit constitutionnel, Franco Modugno (ce dernier est également directeur de plusieurs revues) et Augusto Barbera (riche d'une expérience politique diverse comme on l'a vu) et un professeur de droit du travail, Giulio Prosperetti (aussi vice-président d'une autorité administrative indépendante, la Commission de garantie sur la grève dans les services publics essentiels) qui entrent à la *Consulta*.

En effet, neuf des quinze membres sont des professeurs de droit de spécialités différentes. La plupart d'entre eux sont professeurs de droit constitutionnel (Marta Cartabia, Augusto Barbera, Franco Modugno, Nicolo Zanon). On compte deux professeurs du droit du travail (Silvana Sciarra et Giulio Prosperetti), un professeur d'histoire du droit (Paolo Grossi), un professeur de droit public comparé (Giuliano Amato) et un professeur de droit administratif (Daria De Pretis).

Sur les six membres restants, cinq sont d'anciens juges. Il faut noter que, logiquement, ce sont les juridictions qui ont désigné ces juges. Ainsi, Giancarlo Corraggio est un ancien président du Conseil d'État qui a été désigné par cette même juridiction. De même, la Cour de cassation a élu d'anciens présidents de section tels qu'Alessandro Criscuolo, Mario Rosario Morelli et Giorgio

Lattanzi. Enfin, Aldo Carosi, un conseiller à la Cour des comptes a été élu par ses pairs. Le dernier membre, Giuseppe Frigo est un ancien avocat.

Le temps d'un fonctionnement serein d'une *Consulta* aux effectifs enfin

Le 16 février 2016, Paolo Grossi a été élu, avec quatorze voix, président de la Cour constitutionnelle.

complets était enfin venu... En effet, l'arrivée de nouveaux juges à la Cour constitutionnelle n'est pas prévue avant octobre et novembre 2017 lorsque le mandat du Président Alessandro Criscuolo et celui de Giuseppe Frigo arriveront à terme. Il appartiendra alors à la Cour de cassation de désigner l'un des membres et au Parlement d'élire un remplaçant au juge Frigo. C'était sans compter sur les démissions...

II. DES DÉMISSIONS EN CASCADE ?

On se souvient de la démission du juge Sergio Mattarella le 2 février 2015 pour assurer la présidence de la République. Ce sont d'autres hypothèses qui regardent aujourd'hui la composition de la Cour constitutionnelle.

Tout d'abord, la juridiction constitutionnelle a dû faire face à des rumeurs de démission. Finalement, le juge Giuseppe Frigo annonçait par un communiqué de presse en date du 24 novembre 2015, qu'il n'entendait aucunement démissionner.

Ensuite, c'est une hypothèse nouvelle de démission du président qui a frappé la Cour constitutionnelle. Le 22 janvier 2016, Alessandro Criscuolo remettait sa démission de la présidence de la Cour aux autres juges constitutionnels, au président du Sénat, à celui de la Chambre des députés et au président du Conseil. Il s'entretenait également avec le président de la République. Les juges constitutionnels se sont prononcés *ad hoc* pour valider sa démission. Le juge Criscuolo ne renonce toutefois pas à son mandat de juge constitutionnel, qui prendra fin le 11 novembre 2017.

C'est un cas peu commun de démission car il n'existe qu'un précédent dans l'histoire de la *Consulta*. Enrico Di Nicola, élu premier président de la Cour constitutionnelle (le 23 janvier 1956) avait démissionné pour des raisons politiques. Il remettait sa démission le 26 mars 1957 car il considérait que les dispositions relatives à la justice n'étaient pas suffisamment purgées de leur caractère fasciste. La démission de A. Criscuolo est aussi un cas inédit car elle est motivée par des « raisons familiales » selon ses propres dires. Il avait été élu de préférence à Paolo Maria Napolitano (v. C. MAILLAFET, « Une composition inédite et renouvelée », *LLI*, n° 6, 2015, pp. 18-20) parce qu'il pouvait assurer une présidence longue de trois ans. C'est le même principe qui a régi la désignation du nouveau président.

III. UN NOUVEAU PRÉSIDENT : PAOLO GROSSI

Le 16 février 2016, Paolo Grossi (*photo ci-dessous*) a été élu, avec quatorze voix, président de la Cour constitutionnelle. Ce professeur d'histoire du droit nommé par le Président de la République le 17 février 2009 occupera ce poste pour une période de deux années puisque son mandat prend fin le 23 février 2018. Les juges de la *Consulta* ont encore une fois opté pour une présidence longue. Ce n'est pas le



juge le plus ancien qui a été élu. Si la règle de l'ancienneté avait été appliquée, c'est Giuseppe Frigo qui aurait eu le poste de Président de la Cour constitutionnelle. Celui-ci aurait pu assurer une présidence d'un an et neuf mois (son mandat prendra fin le 23 octobre 2017). On ne peut s'empêcher de penser que c'est son origine professionnelle à savoir d'avoir été avocat qui ne lui a pas permis d'accéder à la présidence de la Cour constitutionnelle. En effet, depuis les années 2000 et Giuliano Vassalli (qui était également professeur de droit pénal) aucun avocat n'a été élu à ce poste. Enfin, il convient de préciser que Marta Cartabia, Giorgio Lattanzi et Aldo Carosi ont été élus vice-présidents. ■ Céline Maillafet.

Vie politique

Quand vouloir unir divise

Ce n'est qu'au prix d'un compromis que la proposition de loi n° 2081 du 6 octobre 2015 (proposition de loi dite Cirinnà du nom de la sénatrice membre du Parti démocrate qui porte ce texte) arrivera bientôt devant la Chambre des députés. Ce texte relatif à l'union civile entre personnes de même sexe a divisé la classe politique et mobilisé très fortement sympathisants et opposants. Le débat qui a débuté au Sénat, le 2 février 2016, s'est accompagné de rebondissements et volte-face politiques rendant difficile l'obtention d'une majorité.

Pourtant, la reconnaissance juridique des couples de même sexe devenait de plus en plus pressante tant au regard de la jurisprudence constitutionnelle qu'européenne. Le 21 juillet dernier, l'Italie était condamnée par les juges de Strasbourg pour atteinte au droit à la vie privée et familiale en raison du défaut de statut légal ouvert au profit des couples de même sexe (Cour EDH, 21 juillet 2015, *Oliari et a. c. Italie*, n° 18766/11 et n° 36030/11). La condamnation reposant sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne et non sur celui de l'article 12, il n'y a pas d'obligation pour le législateur italien d'étendre le mariage aux couples de même sexe, en revanche, les juges européens ont, à l'occasion de cette décision, affirmé qu'il existait une obligation positive pesant sur le législateur italien (et plus largement sur l'ensemble des États parties à la Convention) consistant à ériger un cadre juridique « apte à reconnaître et à protéger les unions homosexuelles » (§§ 185 et 186).

Déjà, les juges constitutionnels italiens s'étaient prononcés en ce sens. Dès l'arrêt n° 138 du 14 avril 2010, la Cour constitutionnelle, tout en rappelant que la différence de sexe des conjoints constituait un des critères de définition du mariage dans le système italien, avait appelé le législateur à intervenir aux fins d'élaboration d'un régime juridique de reconnaissance des couples homosexuels (v. Th. DI MANNO, « Constitution et mariage homosexuel : le refus de la Cour constitutionnelle de faire le travail du législateur », *AJJC*, 2011, pp. 708-711 ; C. TZUTZUANO, « La reconnaissance juridique des couples homosexuels au cœur de la campagne électorale », *LLI*, n° 1, 2012, pp. 3-4 ; M. CAVINO, « Le mariage homosexuel : entre négligences et incompréhensions », *LLI*, n° 5, 2014, pp. 6-8). Le 10 juin 2014, elle renouvelle cet appel en déclarant l'inconstitutionnalité des articles 2 et 4 de la loi n° 164 du 14 avril 1982 relative à la rectification de l'attribution du sexe (pour le commentaire de cet arrêt n° 170, v. T. DISPERATI, « L'inconstitutionnalité du “divorce imposé” : l'effectivité relative du droit fondamental de vivre librement une condition de couple », *AJJC*, 2014, pp. 833-835). Les dispositions en cause prévoyaient la cessation automatique des effets juridiques du mariage à la suite du changement de sexe de l'un des conjoints à l'état civil, et ce, indépendamment de la volonté de ces derniers de poursuivre une relation de couple. Pour les juges constitutionnels, ce *divorce imposé* (expression utilisée par les juges de la *Consulta*) par le changement de sexe à l'état civil n'était pas inconstitutionnel dès lors que, suivant la définition du mariage retenue dans cet arrêt, l'altérité sexuelle des conjoints apparaît comme une condition à la formation et au maintien du mariage. En revanche, le fait que les dispositions contestées ne prévoyaient pas « de maintenir un rapport de couple juridiquement réglementé autre que le concubinage », en cas de *divorce imposé*, devait entraîner la censure des dispositions soumises à l'examen de la *Consulta* au regard de l'article 2 de la Constitution. Partant, les juges constitutionnels préservaient l'altérité sexuelle des conjoints comme condition à la formation

et au maintien du mariage tout en renvoyant au législateur le soin d'élaborer un régime juridique visant à reconnaître et protéger les droits et devoirs du couple qui ne pouvait rester uni dans les liens du mariage.

À l'examen de ces jurisprudences, il apparaît que les juges européens et les juges constitutionnels se rejoignent sur deux points : le législateur n'est pas tenu d'ouvrir le mariage aux personnes de même sexe (il serait même contraire à l'article 29 de la Constitution au regard de la définition du mariage retenue par les juges de la *Consulta* dans l'arrêt n° 170 de 2014), en revanche, il doit élaborer un statut juridique permettant la

Art. 2 al. 1^{er} de la proposition de loi initiale (non modifié)

Deux personnes majeures de même sexe peuvent former une union civile par déclaration devant l'officier d'état civil en la présence de deux témoins.

Art. 3 al. 1^{er} de la proposition de loi initiale (modifié par suppression de l'obligation de fidélité)

Par la conclusion d'une union civile entre personnes de même sexe, les parties acquièrent les mêmes droits et assument les mêmes devoirs ; L'union civile emporte l'obligation réciproque de fidélité, d'assistance morale et matérielle et de cohabitation. Les deux parties sont tenues, en fonction de leurs facultés respectives à contribuer aux besoins communs.

Art. 5 de la proposition de loi initiale (modifié par suppression de l'article)

Modification de l'article 44 alinéa 1 lettre b) de la loi n° 184 du 4 mai 1983 relative à l'adoption et à la filiation des mineurs (les modifications envisagées mais non retenues sont entre parenthèses) :

(...) les mineurs peuvent également être adoptés :

b) Par le conjoint (ou l'une des parties à l'union civile entre personnes de même sexe) si le mineur est l'enfant naturel ou adoptif de l'autre conjoint (ou l'autre partie à l'union civile entre personne de même sexe).

Art. 6 al. 2 de la proposition de loi initiale (non modifié)

La décision de rectification des mentions de l'état civil relatives au sexe de la personne entraîne la dissolution de l'union civile entre personnes de même sexe.

Art. 7 de la proposition de loi initiale (non modifié)

À la rectification de la mention du sexe à l'état civil, les conjoints ayant manifesté leur volonté de ne pas défaire le mariage ou de ne pas en faire cesser les effets civils peuvent obtenir l'instauration automatique d'une union civile entre personnes de même sexe. (trad. Catherine Tzutzuano)

reconnaissance des couples homosexuels. Tel est l'objectif de la proposition de loi Cirinnà.

Aux termes des dispositions contenues dans le premier chapitre de ce texte (le second chapitre est consacré au concubinage des couples de même sexe ou de sexe différent), deux personnes majeures de même sexe pourront conclure, devant l'officier d'état civil, une union civile. Outre la condition de majorité et l'interdiction de la polygamie, l'identité de sexe des membres du

couple est une des conditions à la formation de cette union. Par conséquent, les couples composés de deux personnes de sexe différent ne peuvent conclure une telle union. En procédant de la sorte, le législateur semble vouloir clairement distinguer l'union civile, cadre légal de reconnaissance des couples de même sexe, du mariage, cadre juridique de reconnaissance des couples de sexe différent. Dès lors, ce n'est pas tant l'élaboration d'un statut légal au profit des couples de même sexe qui a suscité de vives contestations mais davantage les effets que cette union civile est susceptible de produire en droit de la famille, notamment en droit de la filiation et en droit patrimonial de la famille.

Le texte prévoit, entre autres, de reconnaître une vocation successorale à la personne unie civilement survivante ou encore la possibilité pour celle-ci de percevoir une pension de réversion. Cette dernière mesure, qui demeure dans la version soumise au vote de la Chambre des députés, était et est vivement combattue par les centristes, proches du gouvernement, qui soutiennent, d'une part, que cette possibilité ne permet pas de différencier l'union civile du mariage, et, d'autre part, qu'il s'agit d'une mesure coûteuse (selon leurs estimations, elle coûterait vingt-trois millions d'euros par an).

Mais la mesure la plus contestée était celle de l'article 5 de cette proposition de loi. Cet article reconnaissait à l'un des membres du couple le droit de pouvoir adopter le ou les enfant(s) de l'autre (conformément aux dispositions des articles 44 et suivants de la loi n° 184 du 4 mai 1983). Cette disposition n'a pas manqué de diviser la société italienne ainsi que la classe politique, rendant la situation plus que délicate politiquement. Des jeux d'alliance, très instables, se sont alors mis en place et l'engagement significatif du président du Conseil pour arriver à une législation des unions civiles s'est peu à peu retrouvé enserré dans des préoccupations liées à la tenue de la majorité.

N'ayant pas, à lui seul, la majorité au Sénat, puisqu'une trentaine de sénateurs membres du *Pd* avaient déclaré qu'ils ne voteraient pas cette loi si le principe d'adoption y était maintenu, le président du Conseil ne pouvait pas non plus espérer obtenir une majorité grâce aux suffrages des élus de la coalition au pouvoir, les membres du *Ncd* (Nouveau centre droit) ayant déclaré qu'ils étaient fondamentalement contre le texte. Matteo Renzi et la sénatrice Monica Cirinnà (*photo ci-dessus*) se sont alors tournés vers le Mouvement Cinq Étoiles. Beppe Grillo, leader du Mouvement, avait, en effet, indiqué que les sénateurs de son parti voteraient le texte en l'état, faisant même de l'absence de modification d'envergure susceptible de dénaturer cette réforme une condition d'obtention de leurs voix. Autrement dit, si l'article 5 venait à être retiré, le *M5S* ne voterait pas le texte. C'est donc grâce aux voix du Mouvement cinq étoiles, à celles des partis de gauche, mais aussi grâce à celles d'une partie des membres de *Forza Italia* que le président du Conseil pouvait

espérer obtenir une majorité. Or, quatre jours seulement après le début des débats au Sénat, Beppe Grillo, a fait volte-face. Le 6 février, il déclare qu'il ne donnera pas de consignes de vote et que chacun des parlementaires de son parti pourra voter ce texte en toute liberté de conscience, notamment sur le point le plus litigieux du texte offrant la possibilité d'adopter l'enfant de la personne avec laquelle le futur adoptant est civilement uni. Par cette annonce, Beppe Grillo a « affolé » la classe politique. Toute probabilité d'obtention de la majorité au Sénat devenait encore plus incertaine au point qu'Angelino Alfano, ministre de l'Intérieur et président du *Ncd*, déclara sur les réseaux sociaux : « le match est relancé. Toute la loi pourrait sauter ». Face au risque de compromettre définitivement le texte, le vote initialement prévu pour le mercredi 17 février 2016 fut reporté au 24 février. Une solution devait être trouvée : fallait-il maintenir cet article 5, et partant prendre le risque de voir le texte rejeté dans son entier, ou le retirer afin d'augmenter les chances d'obtention d'une majorité sur le reste du texte ? Prudent, le sénateur Giorgio Tonini, membre du *Pd*, proposa de retirer l'article controversé afin de « récupérer » les voix de ceux qui s'opposaient à ce texte seulement en raison du maintien de cette disposition. Cette concession permit d'obtenir, entre autres, le ralliement du centre droit et finalement l'adoption du texte au Sénat, le 24 février dernier. C'est donc le texte, amputé de son article 5 (mais aussi du devoir de fidélité qui figurait dans la version initiale), qui va être présenté à la Chambre des députés et, selon toute probabilité, définitivement adopté par celle-ci.

Il reste qu'à vouloir contenter tout le monde, on ne satisfait personne. Les associations militant pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles (LGBT) considèrent ce texte tronqué comme insatisfaisant. Selon elles, non seulement cette disposition ne va pas assez loin sur les questions de filiation mais, de plus, elle conforte « un énième stéréotype » sur les couples homosexuels comme l'atteste la suppression du devoir de fidélité. De son côté, Matteo Renzi se félicite : « l'accord sur les unions civiles est un événement historique pour l'Italie ». Cependant, il ne faut pas s'y méprendre. Si la mise à l'écart de la question de la filiation permet d'obtenir dans les prochains jours une majorité à la Chambre des députés, cette question se posera à nouveau. La sénatrice Monica Cirinnà l'a d'ailleurs, d'ores et déjà, annoncé : son prochain combat ce sera de réformer la législation sur l'adoption. ■ *Catherine Tzutziano.*



■ Justice

Les conditions de la rectification de sexe à l'état civil à l'épreuve du « dialogue des juges »

L'intervention chirurgicale n'est plus un prérequis de la rectification de sexe à l'état civil suite à l'interprétation conforme de l'article 1 § 1 de la loi n° 164 du 14 avril 1982 opérée par la Cour constitutionnelle le 21 octobre 2015.

Longtemps classé comme un trouble extrême de l'homosexualité, une

pathologie, voire une psychose, le transsexualisme apparaît dès 1953 comme un « syndrome », conformément à la définition de l'endocrinologue américain Harry Benjamin. « Les vrais transsexuels ont le sentiment qu'ils appartiennent à l'autre sexe, ils veulent être et fonctionner en tant que membres du sexe opposé, et

pas seulement apparaître comme tels », explique l'endocrinologue¹. Le syndrome du transsexualisme repose donc sur la conviction d'une personne d'appartenir à l'autre sexe. À la différence des transsexuels, les « transgenres » ne s'identifient pas à l'une des sexualités, ils renient le caractère binaire de la sexualité ;

de la sorte, les expressions ne sont pas des synonymes². La reconnaissance du syndrome du transsexualisme bouleverse les frontières de l'identité sexuelle. L'identité sexuelle n'est plus prédéterminée à la naissance à travers des données exclusivement biologiques. Elle s'apprécie également à l'aune d'éléments de caractère psychologique et d'ordre social. À cet égard, la Cour constitutionnelle italienne consacra le droit à l'identité sexuelle, c'est-à-dire le droit « à réaliser (...) sa propre identité sexuelle, qui constitue un aspect et un facteur de développement de la personnalité » dès 1985³. L'exigence fondamentale de ce droit est de faire « coïncider le soma avec la psyché » (cons. en droit 3).

Dans un premier temps, la communauté scientifique considérait que la mise en œuvre de ce besoin fondamental des transsexuels requérait une chirurgie de reconversion, c'est-à-dire une intervention chirurgicale de « démolition-reconstruction » des organes génitaux. En ce sens, la Cour constitutionnelle italienne « valida » sans réserve la loi n° 164 du 14 avril 1982 reconnaissant le droit pour les transsexuels d'obtenir la rectification de sexe à l'état civil. Pour rappel, l'article 1 § 1 de la loi dispose que « la rectification de sexe à l'état civil se réalise également par un jugement définitif du Tribunal qui attribue à une personne un sexe différent de celui inscrit sur l'acte de naissance à la suite de l'intervention de la modification de ses caractères sexuels ». S'agissant de la modification des caractères sexuels, l'article 3 de la loi n° 164 de 1982 disposait que « le tribunal, lorsqu'il apparaît nécessaire de modifier les caractères sexuels à travers un traitement médico-chirurgical, l'autorise par un jugement. Dans ce cas le tribunal, assuré de la réalisation du traitement autorisé, prononce la rectification en chambre du conseil ». En d'autres termes, le législateur subordonnait la rectification de sexe de l'état civil à la réalisation de deux phases successives. D'une part, le transsexuel doit exercer un recours auprès du tribunal situé dans le ressort du lieu de sa résidence afin de requérir l'autorisation de procéder à une chirurgie de reconversion. D'autre part, à la suite de l'intervention de la modification des caractères sexuels, la personne doit saisir le tribunal compétent d'une demande de rectification de sexe à l'état civil. Il en ressort que la chirurgie de reconversion est, ou du moins était, la condition *sine qua non* de la rectification de sexe à l'état civil.

Par la suite, le législateur délégué abrogea l'article 3 de la loi n° 164 de 1982 à des fins de simplification ; désormais l'article 31 § 4 du décret législatif n° 150 du 1er septembre 2011 précise que « lorsqu'il apparaît nécessaire de modifier les caractères sexuels à travers un traitement médico-chirurgical, le tribunal l'autorise par un jugement définitif ». La

La reconnaissance du syndrome du transsexualisme bouleverse les frontières de l'identité sexuelle. L'identité sexuelle n'est plus prédéterminée à la naissance à travers des données exclusivement biologiques. Elle s'apprécie également à l'aune d'éléments de caractère psychologique et d'ordre social.

suppression de la délibération de la rectification en chambre du conseil engendra des interprétations divergentes s'agissant de la nécessité de procéder à une chirurgie de reconversion. Certaines juridictions ordinaires à l'instar du Tribunal de Messine⁴ considéraient que le décret législatif n° 150 de 2011 ne soumettait pas la rectification de sexe à l'état civil à la modification des organes reproducteurs.

L'interprétation prédominante maintenait cependant l'ancienne lecture de la loi n° 164 de 1982.

Une telle exigence « s'attache » paradoxalement à une dimension principalement biologique de l'identité sexuelle ; à ce titre, les transsexuels insistent davantage sur le ressenti psychologique et la perception ou l'acceptation sociale de la sexualité⁵. En outre, l'opération chirurgicale de reconversion n'est pas sans risque pour la santé ; l'intervention chirurgicale peut également échouer, etc. Or, l'absence de celle-ci n'est pas « nécessairement » un obstacle à la « conviction » d'appartenir à l'autre sexe, de même qu'au besoin de

de reconversion de ses caractères sexuels. Précisons que toutes les informations « identifiantes » telles que le nom du requérant ou le ressort des juridictions ordinaires sont tenues secrètes, très probablement afin de préserver la vie privée du requérant. Il ne put cependant pas recourir à ladite reconversion pour des raisons de santé. Il saisit néanmoins le

tribunal, une décennie plus tard, d'une demande de rectification de sexe à l'état civil. Confronté à un refus du Tribunal le requérant interjeta appel ; la Cour d'appel rendit toutefois un arrêt confirmatif au motif que la législation subordonnait la rectification de sexe à l'état civil à la modification des caractères sexuels primaires, selon une interprétation originaliste restrictive de la loi. Le transsexuel exerça un pourvoi en cassation au motif que l'interprétation littérale des articles 1^{er} et 3 de la loi précitée méconnaissait la *ratio* de la loi exprimée lors de l'arrêt n° 161 du 24 mai 1985 par la Cour constitutionnelle italienne et, de ce fait, méconnaissait le droit fondamental à l'identité sexuelle. L'avocat du requérant s'employait à démontrer l'obsolescence de l'interprétation originaliste de la loi au regard de l'évolution scientifique de la connaissance du phénomène du transsexualisme. À cet égard, il souligne le caractère auxiliaire de l'opération dans la mesure où l'identité de genre résulte de l'interaction de facteurs non seulement biologiques mais également et surtout

psychologiques et sociaux. L'opération de conversion n'apparaît dès lors pas forcément nécessaire à l'harmonie « entre le soma et la psyché ».

L'ambiguïté des termes employés par le législateur à l'instar de l'adverbe « lorsque » inscrit à l'article 3 et de l'absence de définition des « caractères sexuels » visés à l'article 1^{er} permet à la Cour de cassation de procéder à une interprétation constitutionnellement orientée de la disposition. En effet, les caractères sexuels renvoient non seulement aux caractères sexuels primaires « anatomiques » mais également aux caractères sexuels secondaires tels que la voix, les caractéristiques physiques extérieures (la poitrine, la pomme d'Adam, etc.). Or, le législateur n'a pas



reconnaissance qui découle de ce syndrome. À cet égard, la question de la nécessité de procéder à une chirurgie de reconversion afin d'accéder à la rectification de sexe à l'état civil se pose avec acuité.

En ce sens, la Cour de cassation eut à se prononcer sur la signification des dispositions de la loi n° 164 de 1982 dans l'arrêt n° 15138 du 20 juillet 2015⁶. En l'espèce, un transsexuel avait saisi en 1999 un tribunal afin d'obtenir l'autorisation de procéder à une chirurgie

précisé la « nature » de la modification. De la sorte, la Cour de cassation s'efforce de démontrer l'incompatibilité de l'interprétation « historico-systémique » de l'article 1^{er} de la loi n° 164 de 1982 à l'égard des connaissances scientifiques sur le syndrome du transsexualisme dans la mesure où la Cour constitutionnelle italienne intégrait le droit à l'identité sexuelle dans une « civilité juridique en continue évolution » (cons. en droit 4). Le changement des caractères sexuels primaires n'est plus un préalable nécessaire à la rectification de sexe à l'état civil. La Cour constitutionnelle italienne conforte d'ailleurs l'interprétation conforme de l'article 1^{er} de la loi n° 164 de 1982 à l'occasion de l'arrêt n° 221 du 21 octobre 2015⁷. Elle considère notamment « que le défaut de référence textuelle aux modalités (chirurgicales, hormonales, c'est-à-dire dépendantes d'une situation congénitale), à travers lesquelles se réalise la modification, porte à exclure la nécessité, aux fins de l'accès au parcours juridictionnel de rectification de l'état civil, du traitement chirurgical, lequel constitue seulement l'une des possibilités techniques pour réaliser l'adéquation des caractères sexuels » (cons. en droit 4.1).

Le changement de sexe résulte désormais d'un « processus d'autodétermination ». Le caractère « auxiliaire » de la chirurgie de reconversion n'implique néanmoins pas l'automatisme de la rectification de sexe à l'état civil. Les juges ordinaires sont implicitement tenus de procéder à une appréciation *in concreto* de la situation du demandeur. À cet effet, le parcours de transition propre à chaque « transsexuel » apparaît déterminant. Conformément à la conception de « l'identité de genre », le parcours transitoire comprend généralement les diverses évaluations médicales et psychologiques, les thérapies hormonales suivies par le transsexuel, un « test de vie réelle », etc.⁸ Ce dernier consiste pour le transsexuel à vivre dans la société comme une personne du sexe auquel il se sent appartenir. Ces informations « identifiantes » doivent également être accompagnées d'enquêtes techniques officielles « de nature à attester de l'irréversibilité du choix personnel », pour reprendre les termes de la Cour de cassation (arrêt du 20 juillet 2015, précité). En règle générale, la perception de l'entourage à l'égard de la sexualité de la personne, qu'il s'agisse de la vie privée ou de la vie professionnelle, ne laisse pas les juges indifférents. Dans le même ordre d'idées, la garantie d'un droit à l'identité du genre, comme expression du droit à l'identité personnelle reconnue par la Cour constitutionnelle italienne, ne paraît pas engendrer la reconnaissance d'un « troisième sexe ». La *Consulta*

insiste d'ailleurs également sur la vérification par le juge ordinaire du « caractère définitif » de la conviction d'appartenir à l'autre sexe (cons. en droit 4.1 de l'arrêt 221/2015 précité). Autrement dit, à travers la réorientation de l'interprétation de la loi sur la rectification de sexe il s'agit de ne pas sacrifier l'intégrité physique et le droit à la santé des transsexuels. L'exigence d'une irréversibilité du choix personnel du transsexuel semble dès lors implicitement s'opposer à la possibilité pour la personne de « rechanger » juridiquement de sexe une fois la rectification à l'état civil intervenue.

Il n'en demeure pas moins que la résolution d'une question de société par « des » juges peut *a priori* surprendre, pour ne pas dire « troubler » l'auditoire. La légitimité de la méthode de l'interprétation conforme de la loi à la Constitution n'est pourtant plus à démontrer ; d'ailleurs, le partenariat à l'origine de cette démarche interprétative renforce la légitimité des juges constitutionnels.

Tout d'abord, l'interprétation conforme de la loi constitue une alternative à l'abrogation des dispositions législatives litigieuses. En effet, la Cour constitutionnelle italienne souligne que « le parcours herméneutique (...) reconnaît à la disposition déferée le rôle de garantie du droit à l'identité du genre, comme expression du droit à l'identité personnelle (art. 2 C. et art. 8 de la

du Conseil des ministres, préconisait le recours à l'interprétation conforme. Il suggérait d'imposer la modification des caractères sexuels primaires lorsque celle-ci était nécessaire à la réalisation d'un « équilibre stable psychophysique » (cons. en fait 3.2). À l'inverse, en l'absence d'une « attitude conflictuelle de refus de ses propres organes sexuels » l'intervention chirurgicale ne serait pas nécessaire. De surcroît, la généralité des termes employés par le législateur, c'est-à-dire l'indétermination des textes, favorisait indirectement l'évolutivité de l'interprétation.

Ensuite, l'interprétation évolutive-axiologique de la *ratio* de la loi n'est pas la résultante de la seule volonté du juge des lois. À cet égard, celui-ci s'emploie à justifier rigoureusement son parcours herméneutique. Il n'hésite pas à se référer à la démarche interprétative de la Cour de cassation. En outre, la motivation de la Cour de cassation est un modèle de persuasion. Elle s'appuie sur l'évolutivité du concept de l'identité sexuelle dégagée par la Cour constitutionnelle italienne ; elle mentionne des sources internationales favorables à la protection effective de l'identité sexuelle : telles que les recommandations de l'Organisation des Nations unies du 17 mars 2011 et les résolutions du Conseil de l'Europe de 2009 et 2011 ; elle prend en compte de manière explicite l'arrêt de la Cour EDH rendu le 10 mars 2015, *yy c. Turquie*, relatif à la conception du droit à l'identité

sexuelle. En l'espèce, la Cour de Strasbourg considère que subordonner la rectification de sexe à l'état civil à l'incapacité de procréer représente une restriction à la liberté pour le requérant (transsexuel) de définir son appartenance sexuelle et constitue, de ce fait, une atteinte grave au droit au respect de la vie privée » inscrit à l'article 8 de la Convention EDH (FJ. 114). Autrement dit, le parcours herméneutique des Hautes juridictions « suit » l'évolution de la conception de l'identité sexuelle et traduit seulement l'évolution de la réalité sociale. Il s'apparente à un « partenariat » sur le sens à donner au droit à l'identité sexuelle. De ce fait, la circulation des solutions juridiques renforce la légitimité des juges à réguler les droits des transsexuels.

En dehors des efforts de persuasion, aussi bien de la Haute juridiction de l'ordre judiciaire que de la *Consulta*, quelques obscurités assombrissent la clarté de la motivation. D'une part, la protection constitutionnelle d'un droit à l'identité du genre, expression du droit à l'identité personnelle, pose la question de la portée - des limites - de ce droit fondamental.



Convention européenne des droits de l'homme) et, également, d'instrument de la pleine réalisation du droit, également doté d'une couverture constitutionnelle, à la santé » (cons. en droit 4.1 § 12). *A contrario*, le caractère « obligatoire » de la chirurgie de reconversion apparaît incompatible avec les droits constitutionnels précités. La Cour constitutionnelle italienne décide dès lors de ne pas prononcer l'inconstitutionnalité de la loi n° 164 de 1982 mais d'orienter l'interprétation grâce à une réserve d'interprétation. D'ailleurs, l'avocat général de l'État, représentant le Président

D'autre part, la Cour constitutionnelle italienne justifie la réorientation de l'interprétation de la loi, non seulement au regard de l'article 2 de la Constitution, mais également directement au regard de l'article 8 de la Convention EDH. L'absence de recours à l'article 117 § 1 de la Constitution laisse quelque peu interrogateur. La *Consulta* a-t-elle oublié de mentionner les normes interposées ? La référence marque-t-elle une interprétation des droits constitutionnels conforme à la Convention EDH ? La Cour constitutionnelle italienne amorce-t-elle discrètement de « nouvelles » modalités du contrôle de conventionnalité ?

En dehors de ces incertitudes, la *Consulta* semble s'emparer de la protection des minorités sociales dans le sens d'une reconnaissance accrue de ces dernières. L'impulsion de la Cour constitutionnelle italienne s'étend d'ailleurs également à la communauté homosexuelle contraignant le législateur à reconnaître juridiquement les couples homosexuels. ■ **Tatiana Disperati.**

¹ H. BENJAMIN, « Transvestism and transsexualism », *International Journal Sexology*, 7,1, 1953, p. 12-14 cité par H. HUBERT, « Transsexualisme : du syndrome au sinthome », *Cliniques méditerranéennes*, 2007/2, p. 255. Au sens de la psychiatrie, le syndrome représente « un groupement nosographique fondé sur la coexistence habituelle et la subordination logique des symptômes ; c'est un tout, une unité clinique, dont les éléments sont rapprochés entre eux par des liens d'affinité naturelle », retranscrit le psychiatre Hervé Hubert.

² Sur la question, N. TAURISSON, M. MARZANO, « Transsexualisme, corps et changement d'identité », *Cités*, 2005/1, pp. 103-104.

³ Cour const., *sent.*, n° 161 du 24 mai 1985, Cons. en droit 10, *Giur. cost.*, 1985, t. 1, pp. 1173-1189.

⁴ Trib. Messina, 1^{re} sect. civ., 4 novembre 2014. V. M. WINKLER, « Rettificazione anagrafica di sesso e assenza di intervento chirurgico: a Messina si può », *Il quotidiano giuridico*, 3 mars 2015.

⁵ Sur la question, N. TAURISSON, M. MARZANO, *op. cit.*, pp. 10-112.

⁶ F. BARTOLINI, « Per la rettificazione anagrafica del sesso l'intervento chirurgico non è più necessario », *Rivista online Diritto Civile Contemporaneo*, 2015/3, 6 p.

⁷ Cour const., arrêt n° 221 du 21 octobre 2015, www.cortecostituzionale.it. V. également, A. NOCCO, « La rettificazione di attribuzione di sesso tra Corte Costituzionale n. 221/2015 e fonti sovranazionali », www.questionegiustizia.it.

⁸ Le parcours des transsexuels, relatif à l'obtention de la rectification de sexe à l'état civil, est détaillé par l'*Observatoire national sur l'identité du genre*. Il s'agit d'une association fondée en 1998 qui « se propose d'approfondir la connaissance de la réalité (du transgendérisme et du transsexualisme) à l'échelle scientifique et sociale, à travers la confrontation et la collaboration de toutes les réalités s'y rapportant et de promouvoir l'ouverture culturelle vers la liberté d'expression des personnes transgenres et transsexuelles », conformément à leur statut. Les données sont disponibles en ligne, www.onig.it.

■ Administration

Réforme de l'administration publique en Italie : polémiques et lutte gouvernementale contre l'absentéisme

La question de la sanction de l'absentéisme des agents publics a constitué un des faits marquants de l'actualité italienne durant toute l'année 2015 et en ce début d'année 2016. Ce débat, qui s'intègre dans celui sur la réforme de la fonction publique, trouve son origine dès les prémices de l'année 2015 à la suite d'un premier scandale révélé par la presse italienne. En effet, le corps des policiers municipaux de Rome a connu une épidémie particulièrement violente durant la nuit de la Saint-Sylvestre avec un taux d'absence de l'ordre de 83 %. Ce phénomène, qui s'explique par une série d'arrêts maladie très divers, ainsi que par la grande générosité des personnels qui ont procédé massivement à des dons du sang (permettant d'obtenir vingt-quatre heures de congés immédiats), a provoqué la fureur du président du Conseil des ministres Matteo Renzi. Celui-ci s'est empressé d'indiquer sa volonté d'en finir avec certaines pratiques en 2015 en réformant la fonction publique¹.

Il est vrai que les événements postérieurs n'ont guère aidé à faire oublier cette affaire des *furbetti del cartellino*. Un autre scandale éclatait en octobre 2015 à la suite d'une enquête de la Garde des Finances portant sur les absences irrégulières de cent quatre-vingt-quinze agents publics de la commune de San Remo, et aboutissant à l'arrestation de trente-cinq fonctionnaires pour détournement de fonds. L'usage massif de la vidéosurveillance permettait de montrer plusieurs agents publics dans des situations fort compromettantes comme l'un s'entraînant à l'aviron pendant ses heures de service, ou encore

un agent de police municipale venant pointer en pyjama pour remonter rapidement dans son logement de fonction². Rapidement, les médias italiens vont se prendre de passion pour cette polémique en multipliant les révélations et les images gênantes provenant des caméras de surveillance dans de multiples communes ou administrations. À titre d'exemple, c'est le cas de la commune d'Acireale avec soixante-deux agents suspects, dont trois assignés à résidence, pour avoir utilisé de façon illicite leurs badges de présence (un employé pointant pour cinq collègues) ou de l'Agence sanitaire locale d'Avellino avec vingt-et-un agents en cause (là encore, avec de nombreuses images montrant plusieurs agents pointer avec un sourire narquois avant de partir).

Outre une importante polémique dans l'opinion publique, ces différentes affaires ont évidemment provoqué une forte réaction du Gouvernement au moment même où celui-ci travaille sur la réforme de l'Administration publique. Le président du Conseil Matteo Renzi a notamment appelé à « une poigne de fer contre les escrocs et les scélérats (...) qui détruisent la crédibilité des administrations publiques ».

En Italie, la fonction publique repose sur une contractualisation des rapports entre l'employeur et l'employé, depuis un décret-loi de 1993. L'objectif est, alors, d'étendre les dispositions du droit du travail aux agents publics. Ainsi, en matière disciplinaire, les deux textes de référence sont l'article 2106 du Code civil italien,

Le président du Conseil Matteo Renzi a notamment appelé à « une poigne de fer contre les escrocs et les scélérats (...) qui détruisent la crédibilité des administrations publiques ».

et l'article 7 de la loi du 20 mai 1970 portant sur le statut des travailleurs.

Toutefois, les exigences propres à l'administration publique ont conduit à l'édiction d'une procédure disciplinaire précise avec le décret législatif du 30 mars 2001, modifié par celui du 27 octobre 2009³, plus précisément en ses articles 54 et 55. La procédure disciplinaire est aménagée de manière à proscrire l'arbitraire et les injustices.

La liste des sanctions possibles est fixée par cette norme et divisée en deux groupes. En premier lieu, les sanctions de la compétence du chef de service (c'est-à-dire, le responsable de la structure, avec autorité de gestion, dont dépend l'agent public), sont au nombre de quatre : l'avertissement oral, l'avertissement écrit, la retenue de traitement jusqu'à quatre heures et la suspension de fonctions sans traitement inférieur à dix jours. En second lieu, les sanctions décidées par une commission de discipline, sont au nombre de trois : la suspension sans traitement supérieure à dix jours, le licenciement avec préavis et le licenciement sans préavis. À noter que la commission est aussi en charge pour toutes les sanctions de la première série, si le responsable administratif ne dispose pas de la compétence de gestion.

Le processus disciplinaire, pour sa part, est très protecteur des droits de l'intéressé et se divise en trois procédures distinctes selon la gravité de la sanction encourue. Dans le cas d'un simple avertissement verbal, aucune règle précise n'est prévue, sinon d'infliger ce dernier dans les vingt jours suivant la connaissance du fait. Pour les autres sanctions, inférieures à dix jours de suspension, une notification écrite doit être communiquée à l'agent dans les vingt jours suivant la connaissance du comportement illicite, tandis qu'un délai d'au moins dix jours lui est impérativement laissé pour préparer sa défense avant la convocation. Durant cet entretien, il peut être accompagné au choix par un avocat ou un représentant syndical, ou déposer uniquement un mémoire écrit. La procédure se conclut par une décision ou un refus de sanction au plus tard soixante jours après la notification initiale. Dans l'hypothèse de la saisine de la commission disciplinaire, la date de départ des délais est celle de sa saisine par le responsable administratif (soit cinq jours après la découverte des faits). Pour les sanctions plus graves, suspension supérieure à dix jours ou licenciement, la procédure reste la même avec, néanmoins, quelques modifications : l'ensemble de la procédure est entre les mains de la commission de discipline, et tous les délais précités sont doublés. Il faut également noter que, l'interruption de la procédure disciplinaire n'est pas prévue en cas de poursuites pénales pour les mêmes faits, sauf pour les sanctions les plus graves, en cas de complexité particulière ou d'éléments insuffisants, car relevant de l'enquête pénale. Dans l'hypothèse d'un acquittement, devant les juridictions pénales, l'agent public pourra, dans les six mois, demander la réouverture de la procédure pour modifier une sanction préalable.

Par ailleurs, l'article 55-5 du décret législatif de 2001 prévoit une hypothèse particulière, celle du faux certificat médical pour justifier une absence. Ici, l'agent s'expose automatiquement à une sanction disciplinaire, une responsabilité pénale (un à cinq ans d'emprisonnement et une amende de 400 à 1.600 euros) et des réparations financières équivalentes à la rémunération perçue durant son absence au nom des dommages à l'image du service.

Cependant, suite aux scandales sur l'absentéisme des agents publics, la ministre pour la Simplification de l'Administration publique Marianna Madia (photo ci-contre) a annoncé à plusieurs reprises la nécessité de

modifier la procédure disciplinaire. Elle explique, ainsi, devant le Sénat, le 20 janvier 2015, que l'objectif est d'« avoir un texte afin de l'exercer plus facilement et concrètement », en rappelant que, « les chiffres suggèrent que les mises à pied dans la fonction publique sont possibles (...) [puisque sur] 6.000 procédures, environ un quart ont abouti à une sanction grave. Le Gouvernement souhaite, ainsi, renforcer ce qui est déjà là ». Tout en précisant, toujours devant le Sénat, « qu'il est clair que la loi sur l'emploi ne concerne absolument pas la fonction publique »⁴.

Cette évolution trouve une première étape dans la loi du 7 août 2015 confiant au Gouvernement la réorganisation de l'administration publique⁵. Ce texte, « présenté non comme une réforme, mais en tant que projet de changement du pays »⁶ vise à donner au Gouvernement le pouvoir d'intervenir sur plusieurs points, concernant la réforme de la gestion publique pour simplifier et « dégraisser » l'administration, notamment par la réduction du nombre de Chambres de commerce, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture (soixante au maximum avec une diminution d'environ 25 % du personnel et de 50 % des dotations financières dès 2017), une centralisation en matière de travaux publics, la possibilité de recourir à des formes de travail flexible ou la fusion de plusieurs corps (comme le corps des forestiers de l'État intégré au sein des autres forces de police), et plus globalement la simplification des procédures administratives. Parmi les différentes mesures, l'article 17-1-c prévoit « l'introduction de règles sur la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires ».

La seconde étape a lieu le 21 janvier 2016, avec l'examen en Conseil des ministres de onze projets de décrets législatifs dont le premier s'intitule « modification en matière de licenciement »⁷. Il prévoit la modification de l'article 55-*quater*-1-a du décret législatif du 30 mars 2001 sur le problème de la « fausse attestation de présence ». Désormais, dans ce cas précis, la flagrance permettra une suspension automatique et sans traitement. La procédure disciplinaire est, en outre, accélérée puisque cette suspension sera décidée dans les 48 heures, tandis que la procédure disciplinaire devra être terminée sous les trente jours. La première interrogation porte sur le point de départ du délai de 48 heures. Est-il calculé à la suite de la découverte du comportement illicite ou à partir de la notification à l'agent ? Il s'agit probablement de la première hypothèse puisque la procédure disciplinaire ordinaire fait débiter les délais à partir de la mise en évidence du comportement signalé. La deuxième interrogation montre clairement une volonté de limiter la procédure en prévoyant une durée inférieure à celle prévue pour les sanctions légères (soixante jours) et graves (cent vingt jours). Dès lors, une certaine inégalité de traitement apparaît entre l'agent encourant une sanction dans la procédure ordinaire et celui poursuivi pour absentéisme. Or, le projet de décret

législatif s'intitule « modification en matière de licenciement », ce qui laisse supposer que l'utilisation de la procédure spéciale devrait déboucher soit sur un licenciement soit un rejet de la sanction. Or, la Cour de cassation, dans un arrêt du 26 janvier 2016 (n° 1351), portant sur le licenciement sans préavis d'un fonctionnaire dans le cas d'une fausse déclaration de présence, a énoncé l'interdiction de tout système de sanction automatique en matière disciplinaire. Elle rappelle, notamment, que la sanction doit être proportionnelle au fait en cause, ce qui entraîne la possibilité pour les juges d'annuler la sanction excessive au nom du principe interdisant son automaticité tel



que mis en lumière par la Cour constitutionnelle à plusieurs reprises⁸. Le projet de décret législatif prévoit, par ailleurs, une peine complémentaire puisque le fonctionnaire fautif devra des réparations financières égales à au moins six mois de traitement pour les dommages causés à l'image du service. Il s'agit là encore d'une aggravation puisque le système actuel impose une pénalité financière équivalente aux jours d'absence irréguliers. Une nouvelle sanction est prévue et concerne cette fois-ci non pas l'agent en faute, mais le dirigeant puisque ce dernier verra sa responsabilité disciplinaire engagée en cas d'inaction. L'objectif est double, d'une part faire pression sur les responsables hiérarchiques pour dénoncer ces pratiques, d'autre part afin de renforcer le rôle des gestionnaires de services qui constitue l'une des priorités de la réforme de l'administration publique. Enfin, une dernière interrogation apparaît concernant le mode de preuve, consistant en l'utilisation de la vidéosurveillance appelée, selon les souhaits du Gouvernement, à se multiplier dans les administrations. En effet, rien n'apparaît sur ce point dans le projet de décret législatif, notamment sur la conservation des données.

En tout état de cause, ces différents aspects ne concernent que le projet en son examen préliminaire, il est donc susceptible d'évoluer lors de son étude devant les commissions parlementaires compétentes. Toutefois, le Gouvernement, après avoir adopté la voie dure dans sa rédaction, a annoncé son souhait d'accélérer la réforme de l'administration publique afin de la rendre applicable d'ici l'été 2016.

Or, force est de constater que les premières décisions des commissions de discipline dans le scandale des *furberetti del cartellino* ont souvent conduit à des sanctions assez sévères. Ainsi, à San Remo, sur les cent quatre-vingt-seize agents concernés par l'enquête, trente-deux ont fait l'objet d'un licenciement et quatre-vingt-dix-huit autres ont été suspendus pour une durée de plusieurs semaines à six mois, dont l'un en charge du Musée et de la bibliothèque pour une absence non justifiée de trois heures. Ceci sans préjudice des sanctions financières dont sera prochainement saisie la Cour des comptes. Dans le même temps, les procédures disciplinaires se multiplient dans de nombreuses administrations comme l'Agence sanitaire

locale d'Avellino où une nouvelle enquête de la Garde des Finances a mis en évidence de nombreux cas d'absence non justifiée, là encore, par la preuve de la vidéosurveillance. Ici, le responsable du service s'est rapidement exprimé pour annoncer l'organisation rapide de commissions disciplinaires afin de procéder au licenciement des fonctionnaires en cause.

Finalement, les premières décisions semblent faire preuve d'une grande sévérité, ce qui montre l'efficacité de la règle en matière disciplinaire, et relativise l'intérêt du projet de réforme. Il est vrai que le projet de décret législatif présente l'avantage de simplifier certains éléments de la procédure comme la suspension provisoire, dans l'attente de la décision de la commission, au lieu de contourner le cas, comme actuellement, avec l'usage des assignations à résidence, lesquelles imposent une procédure pénale en cours. Surtout, la réduction de la durée (trente jours) peut paraître logique en cas de preuve flagrante par l'image. Dans cette hypothèse, l'évidence des faits paraît difficilement contestable, et la défense au profit de l'agent en cause difficile à mettre en œuvre. Ceci met en lumière, l'un des problèmes majeurs dans toutes ces affaires, l'usage massif de la vidéosurveillance et la nécessité d'en réglementer impérativement l'utilisation. Or, le projet est muet sur ce point. ■ **Alexis Rousselot.**

¹ I. GABRIELE, « L'epidemia di Capodanno Vigili urbani e autisti metro nella notte record di assenze », *La Repubblica*, 2 janvier 2015, www.repubblica.it.

² G. GAVINO, « Blitz contro i "furberetti del cartellino": 35 arresti al Comune di Sanremo », *La Stampa*, 22 octobre 2015, www.lastampa.it.

³ Décret législatif n° 165 du 30 mars 2001, dispositions générales pour l'organisation de l'emploi dans l'administration publique, *GU*, n° 106, 9 mai 2001.

⁴ « Pa, nella delega provvedimenti disciplinari più facili », *La Repubblica*, 20 janvier 2015, www.repubblica.it.

⁵ Loi n° 124 du 7 août 2015 sur les pouvoirs du Gouvernement en matière de réorganisation de l'administration publique, *GU*, n° 187, 13 août 2015.

⁶ « La riforma della PA », www.funzionepubblica.gov.it. Voir aussi, « L.124/2015 : Delega per la riforma delle amministrazioni pubbliche », www.camera.it.

⁷ Présidence du Conseil des ministres, 21 janvier 2016, *Comunicato stampa*, n° 101, www.governo.it.

⁸ Cour de cassation, 26 janvier 2016, n° 1351, www.italgiure.giustizia.it.

■ Économie

Le Gouvernement cherche un repreneur pour ILVA

Après de nombreux mois de réflexion et de discussion, le processus engagé en fin d'année dernière est aujourd'hui entériné, le décret-loi n° 191 du 4 décembre 2015 (Dispositions urgentes pour la cession à des tiers des entreprises du groupe ILVA) a été converti en loi par la loi n° 13 du 1^{er} février 2016.

I. L'EXISTENCE DE PROBLÈMES RÉCURRENTS

Pour de multiples raisons, le sort de cette grande entreprise de sidérurgie - répartie sur plusieurs sites, le siège est à Milan mais les usines les plus importantes se situent à Tarente (Pouilles), à Gênes (Ligurie) et Novi Ligure (Piémont) - était devenu problématique. Un problème d'une telle ampleur que le Gouvernement italien a adopté un décret-loi nommant un commissaire extraordinaire à la tête de

l'entreprise en vertu de la loi dite Marzano. Pour rappel, cette loi n° 39 du 18 février 2004 (portant mesures urgentes pour la restructuration industrielle des grandes entreprises en état d'insolvabilité) est la conversion du décret-loi n° 347 du 23 décembre 2003 qui avait pour finalité de sauver l'entreprise Parmalat, qui à la suite d'un scandale financier (la manipulation d'actions et une fausse comptabilité à hauteur de quelque 14 milliards d'euros) avait dû se déclarer en faillite.

Pourtant, et il s'agit bien d'une lecture particulière de la loi Marzano, ce ne sont pas des difficultés d'ordre économique (l'entreprise est rentable) mais d'ordre



purement écologique qui ont conduit à la nomination d'un commissaire extraordinaire car l'entreprise est accusée de nuisances environnementales.

Dès 2007, des études épidémiologiques démontrent un taux de décès et d'hospitalisation particulièrement élevé autour de l'usine de Tarente. Dès

décembre 2008, le conseil régional des Pouilles adopte une loi visant à réduire les dioxines (0,4 nanogrammes par mètre cube) avant de revenir sur ce taux drastique l'année suivante (2,5 nanogrammes par mètre cube). Un « laisser-aller » supposé des institutions régionales qui vaut encore aujourd'hui à l'ancien *governatore* Nichi Vendola d'être poursuivi non seulement pour avoir eu une attitude trop laxiste à l'égard de l'entreprise mais également parce qu'il est soupçonné de corruption pour avoir abusé de ses fonctions au profit de la même entreprise.

Au cours des années suivantes plusieurs procédures judiciaires sont engagées contre ILVA Tarente afin que le site et les moyens de production fassent l'objet d'une mise en conformité à l'égard du droit européen notamment. En juillet 2012, la mise sous séquestre judiciaire d'une partie du site de Tarente est prononcée par la justice pour « désastre environnemental ». Le 3 décembre 2012, le Gouvernement Monti adopte le décret-loi n° 207 (décret *Salva-Taranto*, contenant des mesures urgentes pour protéger la santé, l'environnement et l'emploi, en cas de crise dans des établissements industriels d'intérêt stratégique national). Car une des données majeures du problème ILVA est que l'entreprise de sidérurgie compte quelque 12.000 salariés (dont près de 8.000 sur le site de Tarente).

Malgré des efforts, les enquêtes menées par l'*Istituto per la protezione e la ricerca ambientale* (ISPRA, *Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale*) entre 2012 et 2013 démontrent que des

violations importantes entraînant des dommages environnementaux perdurent.

En avril 2013, et même si le référendum consultatif n'atteint pas le *quorum* nécessaire, la population de Tarente se prononce très largement (près de 90 % des votants) pour la fermeture de l'usine. Deux mois plus tard, le Gouvernement prend la décision (décret *Salva Ilva bis*) de nommer un commissaire extraordinaire (l'ancien ministre de l'Environnement, Edo Ronchi) à la tête de l'entreprise. Nommé pour douze mois renouvelable jusqu'à trois ans, la mission du commissaire est claire : il doit permettre la mise aux normes environnementales de l'entreprise tout en essayant de préserver l'activité et les emplois. Par ailleurs mais dans le même temps, la Commission européenne demande à l'Italie de justifier de la non-application des directives européennes en matière de sauvegarde de la Santé et de l'environnement. Cette procédure semble être un préalable à la saisine de la CJUE après le dépôt d'une plainte par des associations de protection de l'environnement.

Les coûts de mise en conformité du site sont tels, et les aides publiques s'étant avérées inefficaces, que le Gouvernement italien, en décembre 2015, en application de la loi Marzano, décide de nommer un nouveau commissaire extraordinaire afin de mettre en vente l'entreprise ILVA.

II. LES MODALITÉS DE VENTE D'ILVA

Deux objectifs guident la recherche d'un repreneur : le maintien de l'emploi et l'engagement à poursuivre l'assainissement des sites afin qu'ils répondent aux normes environnementales en vigueur.

Par ailleurs, et puisque la société n'est pas une entreprise publique, le prix de vente de cette dernière ne peut être inférieur à celui du marché.

Outre le fait de s'engager à mettre en conformité les sites de production de l'entreprise, le repreneur devra immédiatement débloquent 300 millions d'euros afin de répondre aux impératifs financiers immédiats. En contrepartie, le gouvernement italien s'engage d'une part à faciliter l'accès au crédit des PME prestataires de services en lien avec l'activité d'assainissement du site mais aussi et surtout, en accord avec les règles européennes, le décret-loi (et maintenant la loi) permet à ILVA de contracter un financement étatique à hauteur de 800 millions d'euros (jusqu'à 600 millions en 2016 et jusqu'à 200 millions en 2017).

Il s'agit là d'une décision forte du Gouvernement italien, soutenu dans cette démarche par le Parlement. Cela dit, au regard du « passif environnemental » de l'entreprise, la recherche d'un repreneur risque d'être un travail de longue haleine pour au moins deux raisons. D'une part, le triple impératif qui est imposé par le Conseil des ministres est clair : la continuité de la production, la préservation d'un niveau d'emploi adéquat et enfin le respect de l'environnement. D'autre part, parce que jusqu'à maintenant, si les candidats sont nombreux (vingt-neuf dossiers, pour une reprise totale, ont été déposés), il semble que plusieurs d'entre eux sont plus intéressés, à moyen et même à court terme, par le démantèlement de l'entreprise que par sa relance. ■ **Michaël Bardin.**

■ Réforme constitutionnelle

La Réforme du Titre V de la Constitution italienne : ombres et brouillard

La réforme constitutionnelle a été approuvée par le Parlement en seconde lecture (la première lecture s'est déroulée le 13 octobre 2015 au Sénat et le 11 janvier 2016 devant la Chambre des députés). Il ne reste que le référendum, qui devrait avoir une nature incertaine mais qui est devenu, depuis les plus récentes réformes de la Constitution, l'arme de la majorité et donc un instrument plébiscitaire.

La réforme a été initiée par le Gouvernement et

suggérée, pour certaines parties, par l'Union européenne (la lettre envoyée par la BCE au président du Conseil contenait beaucoup de propositions qui ont été prises en considération par le projet de révision constitutionnelle). Cela dit, la

navette parlementaire l'a remaniée, et en quelques points, l'a améliorée. Notamment concernant le rôle du Sénat qui, surtout après son passage devant la deuxième Chambre (qui a donc dû approuver un projet qui l'affaiblit), a récupéré certains pouvoirs et qui devraient lui permettre - en principe - de jouer un rôle de contrepois soit à l'égard de la première chambre, soit à l'égard du gouvernement. Son rôle de contrôle a été étouffé



ainsi que son rôle politique, rapprochant le Sénat de la deuxième chambre française et non plus du *Bundesrat* comme certains le souhaitaient (avec raison de notre point de vue).

En revanche, la nouvelle réforme du Titre V de la seconde partie de la Constitution semble moins réussie. La précédente « révolution copernicienne », qui avait mis la Région au cœur de la compétence législative, a été modifiée à nouveau. L'objectif principal est de revenir à une centralité de l'État, tant dans le domaine législatif qu'en ce qui concerne les compétences en matière financière et budgétaire. Il n'est pas seulement question de mettre en place une « contre-réforme » afin de normaliser la situation, mais aussi d'expérimenter en renonçant à la législation concurrente et en ne prévoyant qu'une législation étatique (plus élargie) et une législation réservée à chacune des régions. L'autre élément centralisateur de la réforme est la mise en place de plusieurs pouvoirs discrétionnaires et politiques confiés à l'État face aux Régions. Cela signifie donc que la réforme ne prendra forme que dans l'exercice du pouvoir politique et qu'il est, pour l'instant, difficile d'anticiper ses effets : les rapports et les équilibres entre État et Régions seront subordonnés aux rapports politiques que les différentes parties entretiendront. À titre d'exemple, bien plus politique que juridique, le recours aux pouvoirs de substitution prévu par l'article 117, alinéa 4 du projet (*clausola di supremazia*) offre à l'État la faculté d'intervenir dans des matières relevant de la compétence régionale dès lors qu'il faut garantir l'unité juridique et économique de la République ou bien l'intérêt national. Cette disposition ne se substitue pas à celle de l'article 120, alinéa 2 de la Constitution en vigueur, qui prévoit un autre pouvoir substitutif déjà très utilisé par l'État (« non-respect des normes et des traités internationaux ou des normes communautaires », mais surtout « péril grave pour la salubrité et la sécurité publiques », « protection de l'unité juridique ou économique » et notamment « protection des niveaux essentiels de prestations relatifs aux droits civils et sociaux »). Les deux articles constituent donc une « double clause » de suprématie de l'État sur les Régions, et cela même s'il s'agit de pouvoirs différents. En définitive, les pouvoirs de substitution de l'État se multiplient alors que ceux de l'article 120 C. ont déjà été beaucoup utilisés et de manière extensive, c'est-à-dire souvent de manière discrétionnaire et

Le retour à la centralité étatique est manifeste, dès lors que l'on constate qu'il ne reste que très peu de matières de compétences régionales où l'État ne peut intervenir avec sa propre législation afin de garantir l'unité juridique et économique de la République ou l'intérêt national.

plus souvent encore pour des motifs purement politiques.

Plus spécifiquement, les changements les plus importants initiés par la réforme constitutionnelle sont :

- 1) l'abrogation des Provinces dans l'article 114 C. ;
- 2) à l'égard de la répartition des compétences entre État et Régions, avec de très importantes évolutions prévues par le projet de réforme. On assiste à une évolution importante du modèle de répartition des compétences législatives, avec une augmentation des matières confiées à l'État, laissant aux Régions très peu de compétences et dans des domaines moins importants. À cela s'ajoute la suppression de la compétence législative concurrente alors que dans le même temps, les compétences de l'État restent inscrites dans un catalogue contenu dans le nouvel article 117 C. et - c'est là que réside la bizarrerie -, les compétences régionales sont, pour une partie d'entre elles, résiduelles et pour une autre mentionnées dans la Constitution ;
- 3) le renforcement des différences entre les Régions à statut spécial et celles à statut ordinaire que la réforme du Titre V de 2001 avait assoupli considérant que les spécificités qui avaient conduit à cette distinction étaient pleinement intégrées ;
- 4) la centralisation étatique du contrôle budgétaire et la recherche de « coûts standards ».

I. L'ABROGATION DES PROVINCES DANS LE TEXTE CONSTITUTIONNEL

Il s'agissait d'une proposition de la Banque centrale européenne au Gouvernement italien comme un moyen de réduire les dépenses publiques et le

Gouvernement Monti avait mis en place une première tentative d'abrogation par décret-loi, qui avait échoué, au vu de la nature constitutionnelle des normes (v. les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 220 de 2013 et n° 50 de 2015, cette dernière fait suite à la loi n° 56 de 2014 - dite réforme *Delrio* - v. à ce sujet, S. BECKERICH DAVILMA, *LLI*, n° 7, 2015, pp. 7-8) qui disciplinent la matière des collectivités territoriales mineures. Le projet de réforme se limite donc à supprimer le mot « Provinces » dans l'article 114 C., car les modifications les plus importantes ont été effectuées par la loi ordinaire (y compris les règles concernant les nouvelles institutions dites *area vasta*). Il y aurait beaucoup à dire sur l'empiètement de la loi ordinaire dans un domaine réservé à la loi constitutionnelle et sur le processus selon lequel, de plus en plus souvent, les réformes constitutionnelles sont précédées par des lois ordinaires vouées à modifier des règles à la limite de leur propre domaine.

II. L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS

Le projet de réforme est voué à centraliser les compétences et les systèmes de contrôle au profit de l'État. Ce dernier reprend sa place et son espace, celui que la réforme du 2001 avait restreint en faveur des Régions. Il s'agit d'un changement total de perspective prenant acte de l'échec de ladite réforme. Le projet veut modifier le rapport entre État et Régions du point de vue de la répartition des compétences législatives qui constitue le cœur de la réforme du titre V. La proposition de renoncer à une législation partagée entre l'État et les Régions avait été lancée par le Comité des sages, essentiellement parce que cette compétence partagée est à l'origine d'une importante augmentation des recours par voie principale devant la Cour constitutionnelle. Si cela était le cas quand la réforme est entrée en vigueur, désormais le travail du juge constitutionnel a apporté des interprétations tellement précises que le problème semblait en voie de résolution (v. G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione inattuata? : potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia Repubblicana : materiali dall'incontro di studio* Milano, Giuffrè, 2013).

En réalité, la question est plus complexe. L'élimination de la législation partagée représente l'effacement du dernier

élément qui rendait possible l'application d'un modèle de régionalisme coopératif, ce qui concorde avec l'objectif du gouvernement de renforcer le régionalisme compétitif. Ce dernier est le seul à pouvoir répondre aux exigences du marché libériste (et pas seulement libéral) également basé sur la concurrence des pouvoirs (comme l'avait déjà compris A. BALDASSARE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo*, suppl. 5 al Boll. leg. doc. reg., 1983).

Dans ce cadre, il est plus facile de comprendre la division rigide, par matière, des compétences législatives, une situation qui demandera une intervention importante du juge constitutionnel pour être mise en place. De plus, il est possible de se demander si cette évolution ne conduira pas à la négation du travail interprétatif exceptionnel déjà accompli par la jurisprudence constitutionnelle ; jurisprudence qui avait trouvé une solution à la distinction complexe des compétences législatives qui repose sur la répartition par matières (à cause de cette difficulté, la Cour constitutionnelle avait d'ailleurs « inventé » les matières « transversales » dans lesquelles soit les Régions soit l'État pouvaient disposer d'un espace normatif, mais aussi le principe de *leale collaborazione*, qui obligeait l'État à impliquer les Régions quand il se substituait à elles dans l'exercice de leur fonction législative). Il n'est pas certain que l'on pourra contenir le contentieux à travers cette séparation rigide qui pourrait se révéler porteuse de nouveaux conflits.

L'augmentation des matières relevant de la compétence étatique et la présence d'une compétence résiduelle des Régions (c'est d'ailleurs une étrangeté de la réforme qui prévoit - expressément énoncées dans la Constitution - quelques matières régionales, alors que le reste des matières relevant de la compétence régionale sont attribuées de manière résiduelle comme c'est le cas aujourd'hui, c'est-à-dire que tout ce qui n'est pas mentionné comme matières réservées à l'État relèvera de la compétence régionale) créent une séparation nette qui nécessite l'aide du juge constitutionnel pour être interprétée. La centralisation législative passe par la prévision d'un « catalogue » des matières, bien que l'expérience de 2001 a déjà démontré que son existence n'empêchait pas la nécessité d'une interprétation par le juge constitutionnel (v. S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello stato*

regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale, cit., p. 88 et s.). De fait, ce catalogue produit plus de contentieux : l'indication des politiques à poursuivre aurait pu représenter une solution plus moderne et efficace, mais qui aurait conduit vers un modèle de régionalisme coopératif pour lequel le gouvernement n'a aucun intérêt.

Dans certaines matières, le transfert de la compétence à l'État était déjà accompli par voie interprétative par la jurisprudence constitutionnelle, qui avait largement prévu un retour à une « législation centralisée », chaque fois qu'elle retenait la nécessité d'uniformiser les règles dans une matière : cela a été le cas pour la production, le transport et la distribution de l'énergie, les réseaux de communication d'importance nationale, les politiques industrielles et de tourisme, mais aussi en matière de protection du travail chaque fois que la Cour a statué dans le sens de l'unicité de l'ordonnancement civil et de la protection de la concurrence. À l'égard de cette dernière, le juge constitutionnel l'a déjà considéré - dans le cadre du Titre V de 2001 - comme une matière contenant toute une série de sous-matières qui devaient être gérées par l'État central. La réforme a également inséré dans cette « boîte à outils » des compétences centralisées, le commerce avec les pays étrangers, la sûreté alimentaire, la coordination des finances publiques, les statuts des professions (ce qui induit quelques problèmes interprétatifs, parce qu'il existe déjà une compétence régionale en la matière qui peut faire ressortir un manque de délimitation entre les compétences de chacun, que seule une compétence législative « concurrente » aurait pu régler).

La compétence législative concurrente va-t-elle être définitivement effacée ? Rien n'est moins sûr. Cela a déjà été dit, ce n'est pas la législation concurrente seule qui a produit l'essentiel du contentieux entre l'État et les Régions car la législation exclusive de l'État et la délimitation du domaine législatif exclusif des Régions ont également occupé la Cour constitutionnelle (notamment par l'absence d'une liste précise des fonctions législatives attribuées aux Régions). Il est toujours difficile de distinguer les « normes de principe » des « normes de détail », et surtout cette distinction ne permet plus de comprendre le rapport État/Régions qui est voué à évoluer vers un régime d'intégration dans une dimension dynamique, donc c'est le passé qui reprend la pas sur la modernité qui recule dans cette réforme (C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, www.issirfa.cnr.it, 2014).

C'est pour cette raison, en effet, que la compétence législative « concurrente » n'a pas complètement disparu et que des traces de sa survivance se trouvent dans les méandres du projet constitutionnel (comme le retient la plupart de la doctrine, v., au moins, G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, www.astrid-online.it, 16 avril 2014, 5 ss ; E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, www.issirfa.cnr.it, 2015).

En effet, le nouveau texte prévoit des *disposizioni generali e comuni* en matière de santé, de politique sociale, de sécurité alimentaire, d'éducation, de formation professionnelle, d'activités culturelles, de tourisme, de gouvernement territorial. De



Le retour à la centralité étatique est manifeste, dès lors que l'on constate qu'il ne reste que très peu de matières de compétences régionales où l'État ne peut intervenir avec sa propre législation afin de garantir l'unité juridique et économique de la République ou l'intérêt national. Ainsi, il est possible que le contentieux devienne mineur, mais ce sera au prix de l'effacement de la compétence législative régionale.

même que sont prévues des *disposizioni di principio* en matière de fusion ou d'association des communes, concernant les lois régissant « la fonction fondamentale des communes et de la ville métropolitaine » et celles qui établissent les normes générales disciplinant l'ordonnancement juridique de la capitale romaine. Il est également fait référence aux principes généraux des lois qui attribuent un patrimoine aux communes,

aux villes métropolitaines et aux Régions (art. 119, alinéa 6) ainsi qu'aux dispositions qui régissent les collectivités dites *enti di area vasta*.

On peut soutenir qu'il s'agit d'une nouvelle formulation du pouvoir législatif partagé, mais cela semble, dans tous les cas, incorrect. En effet, cachée ou énoncée sous une nouvelle forme, la Cour constitutionnelle sera obligée de trouver une nouvelle place à cette incertaine fonction législative partagée et cela peut provoquer de nouveaux contentieux, alors qu'il s'agissait justement de ce que le projet voulait éviter. Il nous semble qu'il s'agit plutôt d'une nouvelle forme de co-législation qui ne se rapproche (avec l'article 40 du projet) de l'ancienne compétence législative concurrente, que concernant « i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale ».

III. LE RENFORCEMENT DES DIFFÉRENCES ENTRE RÉGIONS À STATUT SPÉCIAL ET À STATUT ORDINAIRE

La réforme du Titre V était vouée à introduire une différenciation entre toutes les Régions (avec l'article 116, alinéa 2) rendant ainsi la différence entre les Régions à statut ordinaire et celles à statut spécial de plus en plus subtile. La jurisprudence a contribué à cette tendance en considérant que les cinq Régions à statut spécial étaient soumises à des contrôles financiers et législatifs du même type que les autres Régions.

Le projet constitutionnel renforce la spécialité de ces territoires, mais renvoie l'application de la réforme *in itinere* au moment de la révision des statuts. Étant donné que le projet prévoit la « révision » des statuts spéciaux, et non plus, comme l'envisageait le projet du gouvernement, l'« adaptation », il n'est pas sûr que la réforme sera appliquée car ces Régions, avec la révision des statuts, pourraient aussi aboutir à un régime tout à fait différent de celui de la réforme. Jusqu'à la révision de ces statuts, ce n'est pas la réforme qui s'applique (si elle est approuvée), mais le régime de 2001. Cela veut dire que pour une période, qui pourrait être longue, des normes constitutionnelles différentes de celles des Régions à statut ordinaire seront appliquées aux Régions à statut spécial : la réforme pour les premières, et le Titre V de 2001 pour les autres. La majorité de la doctrine estime que cela engendre l'application de la *clausola di maggior favore* (la clause plus favorable) contenue dans l'article 10 de la loi constitutionnelle n° 3 de 2001. Dans ce cadre, il est possible d'affirmer que la réforme *in itinere*

valorise fortement la spécialité de ces Régions et ainsi les renforce.

Aussi le nouveau processus de révision des statuts spéciaux laisse perplexe parce que la réforme fait découler ce processus de la révision constitutionnelle, mais prévoit une entente, entre Régions et État, c'est-à-dire une nouvelle source juridique renforcée de niveau constitutionnel (*fonte atipica rinforzata e di natura costituzionale*).

Il faut envisager parmi les évolutions très favorables pour les Régions à statut spécial, la possibilité d'accéder à la différenciation - jusqu'ici seulement prévue pour les autres Régions -, mais grâce à l'article 116, alinéa 3 de 2001 et non avec celui qui provient de la réforme. Si l'on compare les deux types de différenciation, on découvre que pour les Régions à statut spécial, la différenciation de l'article 116 C. (2001) est plus simple et s'ajoute à leurs spécificités. De plus, la différenciation prévue dans la version de 2001 ne demande pas l'équilibre budgétaire comme dans la version du projet de réforme (art. 30). De même, la

autonomie financière renforcée pour les Régions afin de leur permettre de remplir leurs fonctions. En dépit de cela, l'autonomie financière régionale semble être affaiblie par l'article 119, alinéa 2 C. qui prévoit une compétence de l'État en matière de finances publiques (arrêt n° 417 de 2005, arrêt n° 36 de 2004). Il est vrai que la Cour constitutionnelle avait déjà interprété l'article 119 C. (en vigueur), en ce sens, en considérant que la coordination des finances publiques n'était plus une compétence partagée entre l'État et les Régions mais, de plus en plus, une compétence étatique. Dans le nouveau texte, tout est plus clair car les décisions fondamentales sur la gestion des finances publiques relèvent toutes du pouvoir central. La prévision des « coûts standards », qui sera constitutionnalisée et ne relèvera donc plus de la loi ordinaire (loi n° 42 de 2009) n'aidera pas les Régions, entraînant un affaiblissement évident de l'autonomie financière régionale. Il faut aussi rappeler que les lois de coordination des finances publiques font partie des lois qui, après la réforme, ne seront plus votées par les deux



version de 2015 prévoit l'adoption d'une loi à la majorité absolue, majorité qui disparaît dans l'article 30 du projet qui, pourtant, prévoit plus de matières dans lesquelles il est possible de demander un pouvoir régional plus étendu. À cette affirmation contribue aussi la non-application pour les Régions à statut spécial de la *clausola di supremazia* prévue par le nouvel article 117 C. et qui prévoit la possibilité pour l'État de légiférer sur une matière de compétence régionale quand l'unité ou l'intérêt national l'exige.

IV. LA CENTRALISATION ÉTATIQUE DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET LA RECHERCHE DE « COÛTS STANDARDS »

L'article 119 C. avait déjà été modifié en 2010 avec la réforme constitutionnelle sur l'équilibre budgétaire. Il l'est à nouveau, très légèrement, avec le projet de réforme. Dans le rapport de la présidente de la commission des Affaires constitutionnelles, Anna Finocchiaro (*photo ci-dessus*), il est fait mention d'une

Chambres, ce qui pourrait signifier que l'absence de débat au Sénat (composé par des représentants des régions et des communes) ne permettra pas la prise en considération politique des intérêts locaux.

De plus, la loi constitutionnelle n° 1 de 2012, et plus encore la loi renforcée (*legge rinforzata*) n° 243 de 2012 adoptées après une longue période de crise, ont légitimé un rétrécissement des compétences des Régions et des collectivités locales en matière d'autonomie financière. Il est aussi évident que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a participé à cette nouvelle lecture centralisatrice de la Constitution avant même la réforme constitutionnelle ; donc, à plus forte raison, la tendance devrait se confirmer pour le futur. Il faut aussi souligner que les collectivités ne peuvent recourir à l'endettement que dans le cas où elles démontrent un équilibre financier global. Cela a deux conséquences : la première est que la responsabilité comptable et politique de l'équilibre budgétaire

incombe aux Régions ; la deuxième est que les collectivités les plus vertueuses sont liées et même écrasées par celles qui ne les sont pas. Il s'agit donc en définitive d'une compétition qui ne récompense pas les meilleurs. Dans ce cadre, la réforme mentionne, dans la Constitution, les coûts standards et dans le même temps, efface toutes possibilités de consolider le fédéralisme fiscal que la Cour constitutionnelle avait déjà déclaré comme étant une réforme inappliquée (arrêt n° 273 de 2013). Cette situation met en évidence des problèmes d'harmonisation et surtout laisse une ambiguïté quant aux résultats de cette réforme, probablement pour laisser une

porte ouverte à une négociation politique, par vagues successives, afin de décider du type de régionalisme le mieux adapté à l'Italie d'aujourd'hui. Cependant, il faut espérer que les erreurs commises par l'Assemblée constituante de 1946 ne se répèteront pas. Cette dernière, en refusant de faire un choix dans ce domaine, a retardé, de manière importante, la construction du pluralisme territorial.

Le projet n'est pas clair quant à savoir si les contraintes financières sont étendues aux Régions à statut spécial. Cela dit, la réforme de l'équilibre budgétaire avait ouvert la porte à la mise en place de règles homogènes pour les vingt Régions, avec le

consentement de la jurisprudence constitutionnelle qui avait déjà interprété la coordination des finances publiques comme une matière réservée à l'État. De plus, ce même juge avait considéré que les Régions à statut spécial étaient aussi soumises à cette coordination (arrêt n° 207 de 2012). Cette tendance à l'uniformité est aussi confirmée par l'arrêt n° 155 de 2015, dans lequel la Cour a établi que l'autonomie spéciale doit être équilibrée avec la mise en place d'un fédéralisme solidaire ainsi qu'avec la sauvegarde des équilibres budgétaires, pour les Régions comme pour l'État. ■ **Ines Ciolli.**

■ Fiscalité

L'objection de conscience fiscale

L'*objection de conscience fiscale*, dite également *objection fiscale*, est une notion peu connue en France. La doctrine française évoque plus volontiers la *grève de l'impôt* ou la *résistance fiscale*, sans pour autant se rapprocher de la définition de l'objection fiscale. Là où les notions françaises sont larges, incluant tout autant les résistances passives du type de l'anachorèse fiscale ou les refus plus manifestes de l'impôt, exprimés dans le mouvement des Bonnets rouges ou celui des Pigeons, la notion italienne d'objection fiscale vise une situation déterminée : il s'agit de contribuables qui refusent de payer la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques correspondant à la part du budget alloué à certaines dépenses publiques, notamment les dépenses militaires. Si par exemple le budget militaire est égal à 5 % du budget général de l'État, l'objecteur fiscal refusera de verser 5 % de sa dette fiscale.

En raison des risques de confusion avec d'autres notions proches, il convient d'établir en premier lieu une définition autonome de l'objection de conscience fiscale (I). Ces éclaircissements contribuent à mieux comprendre les problématiques soulevées par la notion et, partant, les réticences du droit positif à l'accepter (II).

I. L'AUTONOMIE DE LA NOTION D'OBJECTION DE CONSCIENCE FISCALE

La doctrine italienne tient à marquer la spécificité de l'objection fiscale, récusant toute comparaison avec la notion de grève fiscale qu'elle limite à un sens orthodoxe, à savoir l'abstention de travail pour défendre des intérêts professionnels. Les termes de grève fiscale servent à désigner la grève des agents de l'administration fiscale ou des professionnels chargés de tâches fiscales tels que les experts-comptables, les avocats fiscalistes et les assujettis à la TVA (v. P. BORIA, « La sciopero fiscale », *Rivista di diritto tributario*, 2015, I, 275).

La spécificité de l'objection fiscale est également soulignée par rapport à d'autres notions voisines telles que la notion d'évasion fiscale : dans le cas de l'objection fiscale, le contribuable ne refuse pas de payer l'impôt, mais il s'oppose à son affectation alors que dans le cas de l'évasion fiscale, le contribuable tente d'échapper à l'impôt. Par ailleurs, l'objecteur poursuit une

finalité morale là où le contribuable évasif recherche un profit financier.

La doctrine italienne s'est particulièrement interrogée sur la différence entre la notion d'objection fiscale et celle de désobéissance fiscale, les distinctions étant là moins évidentes. La désobéissance consiste pour le contribuable à refuser de payer l'impôt en raison d'un rejet du système fiscal en place, voire du

pouvoir étatique. La désobéissance fiscale a été prônée par David Thoreau, contestant le paiement des impôts à l'État fédéral américain pour marquer son opposition à la guerre civile dans laquelle son pays s'était enfoncé. On évoque aussi, dans le cas de Thoreau, la notion plus large de désobéissance civile. En Italie, ce comportement se retrouve chez les partisans de la Ligue du Nord, refusant de verser leurs impôts parce que, suivant le principe de la redistribution et de la solidarité, ils doivent être utilisés pour aider les régions plus pauvres du Sud. Les théoriciens de la Ligue du Nord en appellent aux principes énoncés par Sieyès

Là se situe le cœur du débat italien : faut-il reconnaître dans l'objecteur de conscience fiscale une motivation déterminée par sa conscience personnelle et, dans la suite logique, un statut légal d'objecteur de conscience ?

Mais le verbe ne commande pas la forme, autrement dit le fait de se baptiser « objecteur de conscience fiscale » ne fait pas automatiquement du dénommé un objecteur de conscience au regard du droit positif.

en 1789 pour justifier leur conception de la désobéissance fiscale (v. S. B. GALLI, *Le radici del federalismo. Viaggio nella storia ideologica del fenomeno Lega*, Università Bocconi ed., 2012, 168 p.). Dans *Qu'est-ce que le Tiers-État ?*, l'Abbé affirme la suprématie de la Nation, dont la volonté suffit « pour que tout droit positif cesse devant elle » (il est vrai que six ans plus tard, en 1795, Sieyès prônera l'institution d'un jury constitutionnaire...). Mais ce n'est pas uniquement cette idée de Sieyès qui semble inspirer les théories de la Ligue du Nord. Lorsque Stefano Bruno Galli définit la Nation comme « cette

partie de l'État qui travaille, produit et paie les impôts », apparaît en filigrane l'idée discutable du vote censitaire, avancée par Sieyès, ou du moins le principe d'une Nation composée uniquement de contribuables.

La différence entre l'objection fiscale et la désobéissance fiscale viendrait de leur relation à la loi (v. A. Turchi, *Coscienti evasori, Problemi e prospettive dell'obiezione fiscale*, Milan, éd. Franco Angeli, 2011, p. 14). Ceux qui revendiquent la désobéissance fiscale agiraient *contra legem* : ils exprimeraient leur rejet d'un droit positif dont ils voudraient mettre en évidence, aux yeux de tous, l'injustice. Les objecteurs adopteraient à l'inverse une position *secundum legem* : même s'ils refusent de respecter la loi fiscale, ils aspirent à ce que le législateur reconnaisse un jour leur droit à défendre leur conception de la morale, comme il l'admet déjà pour d'autres catégories d'objecteurs de conscience, par exemple en matière de service militaire ou d'interruption volontaire de grossesse (pour le personnel médical).

La différence fondée sur le critère de la relation à la loi apparaît ici très nuancée. On pourrait plutôt évoquer, dans ce cas, une différence de degré. Le partisan de la désobéissance fiscale pousse le rejet de la loi fiscale jusqu'à l'extrême, refusant de payer l'intégralité de l'impôt afin d'obtenir une réforme de fond du droit. L'objecteur fiscal, lui, se limite à ne pas payer une part de son impôt afin de contester l'usage qui en est fait, mais lui aussi aspire à un changement du droit, soit par une reconnaissance juridique de son statut d'objecteur de conscience, soit dans le meilleur des cas par un changement de la politique publique, militaire ou autre, qu'il réprouve.

Ces similitudes entre les deux notions contribuent à éclairer leur racine commune : elles posent chacune le postulat de la supériorité de la morale personnelle sur le droit existant. Alessandro Turchi (préc., p. 123) dénonce ainsi les dangers que fait courir l'objecteur fiscal en estimant sa morale personnelle supérieure au droit existant : il agit « en fonction de ses convictions et non par rapport à sa capacité contributive ; l'impôt deviendrait un instrument de consensus politique, payé ou non selon les décisions prises en matière de dépenses publiques : la norme morale individuelle prévaudrait sur les normes de la loi générale, avec le risque de remettre en cause la souveraineté du Parlement ». Et puisque cette norme morale est individuelle, elle peut défendre plusieurs valeurs différentes là où le droit positif exprime l'unité du Parlement et du peuple qu'il représente. Il est difficile de ne pas penser ici à Sieyès qui, loin de promouvoir la division comme le laissent entendre certains de ses interprètes, affirme la nécessité d'une représentation politique car elle se fonde sur ce qui est commun (l'appartenance au corps politique) et non pas sur ce qui différencie. La loi adoptée par le Parlement s'oppose de la sorte à la représentation de morales individuelles interdisant chez les uns et les autres tantôt le soutien aux dépenses militaires, tantôt le soutien aux dépenses publiques destinées au financement des interruptions volontaires de grossesse, voire d'autres choix financiers de l'État.

L'expression de cette morale personnelle peut être organisée de manière collective, comme c'est parfois le cas de la désobéissance fiscale (dans l'exemple évoqué de la Ligue du Nord), ou demeurer personnelle, comme il apparaît chez de nombreux objecteurs de conscience. Mais ce n'est pas là un critère de distinction car il arrive que la désobéissance fiscale soit revendiquée individuellement, hypothèse illustrée par Thoreau refusant de payer ses impôts, et que l'objection de conscience soit organisée par des groupes de pression, ce dont témoignent les nombreux exemples italiens.

Si l'on doit fixer un critère moins ambigu pour distinguer les deux notions, on devrait mentionner la conscience personnelle des contribuables concernés. L'objecteur fiscal met en avant sa conscience pour s'opposer au droit existant. Le partisan de la désobéissance fiscale agit lui aussi par conscience personnelle mais, très rapidement, cette conscience prend une forme plus active, destinée à influencer l'action du législateur ou même celle du constituant, par exemple dans le cas de la Ligue du Nord lorsqu'elle revendique l'institution d'un système fédéral.

L'objection fiscale serait donc de l'ordre de l'intime. Une conscience dévoilée plus qu'une conscience exprimée.

Là se situe le cœur du débat italien : faut-il reconnaître dans l'objecteur de conscience fiscale une motivation déterminée par sa conscience personnelle et, dans la suite logique, un statut légal d'objecteur de conscience ? Mais le verbe ne commande pas la forme, autrement dit le fait de se baptiser « objecteur de conscience fiscale » ne fait pas automatiquement du dénommé un objecteur de conscience au regard du droit positif.

II. LES RÉTICENCES DU DROIT POSITIF ITALIEN À ADMETTRE L'OBJECTION DE CONSCIENCE FISCALE

L'enjeu est effectivement important pour la doctrine et même pour le droit positif italien, car le législateur a reconnu plusieurs catégories d'objecteurs de conscience. Après avoir légalisé dans un premier temps l'objection de conscience en matière de service militaire (loi n° 772 de 1972), il a étendu la qualification juridique aux membres du corps médical refusant de participer à une interruption volontaire de grossesse (loi n° 194 de 1978), puis aux fidèles de religions minoritaires souhaitant bénéficier des jours de congé spécifiques (lois n° 516 de 1988 et n° 101 de 1989). À ces hypothèses se sont ajoutées l'objection de conscience en matière de dissection animale (loi n° 413 de 1993) et le refus des athées de prêter serment dans un procès sur le nom de Dieu (cas tranché par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, dans la décision n° 117 de 1979).

Article 53 de la Constitution italienne

(G.U. n° 298 du 27 décembre 1947, ed. *straord.*)

Chacun est tenu de contribuer aux dépenses publiques suivant ses possibilités.
Le système fiscal observe les critères de la progressivité.

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

L'objection fiscale, dont les manifestations ont parfois été antérieures à celles des objections de conscience aujourd'hui légalisées, n'a jamais réussi à obtenir une reconnaissance par le législateur ni par la jurisprudence. Les juridictions ont souvent été sollicitées pour trancher la question, des tribunaux fiscaux à la Cour de cassation et à la Cour constitutionnelle, sans résultat positif. Deux séries de considérations ont prévalu dans le raisonnement des juges, les unes portant sur la justification normative de l'objection fiscale, les autres relatives à la justification normative de son interdiction.

Concernant le premier point, une partie des juridictions fiscales du fond estime que l'objection fiscale constitue une manifestation de la liberté de conscience et de la liberté d'expression, de la même manière donc que les objections de conscience légales. En 1988, la Cour d'appel de Milan juge ainsi que les instigateurs d'une campagne en faveur de l'objection fiscale, poursuivis au pénal pour incitation à la violation des lois fiscales, sont poussés par la volonté de diffuser des « idéaux de paix et de solidarité entre les peuples » (8 novembre 1988, dep. 6 décembre 1988, *Rass. Trib.*, 1990, II, 429). Leur action relève de la simple propagande politique. Ces arguments, qui n'ont pas été

développés au-delà des juridictions du fond, ont d'ailleurs été repoussés quelques années plus tôt par la Commission européenne des droits de l'homme. La Commission se prononce en l'espèce sur la conformité de la législation britannique qui n'autorise pas l'objection fiscale, avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif à la liberté de conscience. Dans une décision de 1983, elle affirme que « que l'obligation d'acquitter l'impôt est une obligation d'ordre général qui n'a en elle-même aucune incidence pratique au plan de la conscience » (Cour EDH, 15 décembre 1983, *C. c. Royaume-Uni*, n° 10358/83, D. R., p. 142).

Plus nombreuses sont les normes juridiques évoquées à l'appui de l'interdiction de l'objection fiscale. Les juridictions italiennes ont privilégié notamment le terrain de l'atteinte aux lois d'ordre public dans les procédures ouvertes contre les organisateurs de l'objection fiscale. Cet argument a prospéré avec un certain succès auprès des juridictions du fond, mais il s'est heurté à l'opposition de la Cour de cassation. Pour la Haute juridiction italienne, les lois fiscales ne constituent pas des normes d'ordre public, lesquelles ne peuvent être que des lois de police car elles se rapportent aux notions de paix et de tranquillité sociale et ces notions s'appliquent exclusivement au droit pénal (Cass., sez. I pen., 16 octobre 1989).

Un autre argument juridique a été avancé contre l'objection fiscale, cette fois-ci tiré du droit constitutionnel : l'objection fiscale violerait le principe d'égalité devant l'impôt et plus précisément le principe d'égale répartition de l'impôt selon ses capacités contributives, garantie à l'art. 53 de la Constitution (v. A. Turchi, *op. cit.*). L'argument, développé par la doctrine italienne, n'a pas été repris par la Cour constitutionnelle. Elle lui

a préféré un autre fondement de portée plus technique : les principes d'unité et d'universalité du budget de l'État, en vertu desquels il est interdit d'affecter des recettes déterminées à des dépenses déterminées (ord. n° 5 du 16 février 1993, GC, 1993, I, 466). L'objecteur fiscal ne peut en effet prétendre retenir une part de l'impôt au motif qu'elle correspondrait à la part des dépenses publiques qu'il conteste puisque l'intégralité du produit fiscal doit être reversée à la caisse de l'État ; c'est seulement ensuite que l'ensemble des recettes publiques est réparti entre les différentes dépenses publiques. En agissant comme il le fait, l'objecteur fiscal se substitue au législateur dans le choix de la composition du budget public, ce qui ne relève évidemment pas de ses attributions.

Le raisonnement de la Cour constitutionnelle est imparable et permet, accessoirement, de fermer la porte à l'argument selon lequel l'objection fiscale serait garantie par la liberté de conscience : si en effet la Cour s'était appuyée sur la méconnaissance de l'article 53 de la Constitution, c'est-à-dire un principe de fond, elle aurait pu difficilement ne pas évoquer la liberté de conscience en contrepoids du principe d'égalité devant l'impôt. La méthodologie de la Cour repose généralement sur la recherche d'une conciliation entre principes constitutionnels de nature similaire, ici des principes de fond.

Mais la Cour n'est pas allée suffisamment loin dans sa décision pour en arriver à l'étape d'une éventuelle conciliation. La réponse qu'elle a donnée peut alors s'interpréter de cette manière : les objecteurs fiscaux se trompent lorsqu'ils affirment qu'une part déterminée de leur impôt irait alimenter une dépense publique déterminée et, par suite, toute autre réflexion, développée sur cette base fautive, est erronée. ■ **Sylvie Schmitt.**

■ Vie politique

De la « loi Frattini » à la recherche de transparence de la vie politique... Vers une (re)définition du conflit d'intérêts

La transparence de la vie politique est un « cheval de bataille » du gouvernement Renzi mais aussi des deux gouvernements qui l'ont précédé, à savoir le gouvernement Monti et le gouvernement Letta. La présidence du Conseil des ministres semble aujourd'hui trouver un soutien nouveau dans ce domaine auprès des parlementaires puisque depuis le début de l'année, une proposition de loi est débattue au sein du Parlement italien. Cette dernière a pour but de revenir et de « corriger » la loi Frattini de 2004, largement critiquée pour ses lacunes en matière de définition et de prévention des conflits d'intérêts liés à l'exercice de charges publiques. Déjà voté par la Chambre des députés en première lecture, le texte est désormais examiné par le Sénat.

I. LES EFFORTS EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE DE LA VIE POLITIQUE

La crise de confiance à laquelle doit faire face la classe politique italienne - très certainement renforcée par la crise économique - conduit cette dernière à

faire preuve d'une activité presque nouvelle en matière de transparence de la vie politique.

Prioritairement, cette transparence a pris la forme d'un assainissement des règles en matière de financement des partis politiques. Tout d'abord avec la loi n° 96 de 2012 (*Dispositions relatives à la réduction des subventions publiques en faveur des partis et mouvements politiques et mesures visant à assurer la transparence et le contrôle des comptes de ces partis*), qui visait le suivi budgétaire et le remboursement des frais de campagne, tout en mettant par ailleurs en place une *Commission de garantie des statuts pour la transparence des*

activités et des comptes des partis politiques (une commission qui a vu ses



Franco Frattini

pouvoirs étendus avec la loi n° 175 du 27 octobre 2015).

Contexte économique oblige, le décret-loi n° 149 de 2013 (*Dispositions relatives à la réduction des subventions publiques en faveur des partis politiques*, converti en loi avec des modifications, par la loi n° 13 de 2014) s'est attaché, comme son nom l'indique, à limiter et même supprimer les hypothèses de financements publics directs. Le décret-loi rendait également obligatoire la publication d'un grand nombre d'informations concernant les partis : la déclaration de création, les statuts, les organes de l'association, les modalités de fonctionnement interne et les comptes, mais aussi une obligation de publier le rapport complet et les notes explicatives remises aux commissaires aux comptes ou encore le procès-verbal de déclaration des divers comptes. Somme toute, ce décret-loi met fin au régime de la loi n° 515 de 1993, loi souvent critiquée pour son laxisme en matière de contrôle du financement des campagnes électorales. Même si ces règles ne sont pas encore pleinement effectives (puisqu'elles ne le seront qu'à partir de 2017 avec la cessation du remboursement des frais de campagne), elles permettront, à terme, une plus grande lisibilité du financement des campagnes électorales.

Cela dit, la disparition annoncée des financements publics conduit forcément les partis politiques à trouver d'autres moyens d'assurer leur participation aux échéances électorales. La proposition de loi actuellement discutée tend à empêcher la mise en place de certaines pratiques qui pourraient dévoyer les règles de financement des campagnes, et par là-même, mettre à mal l'objectif de transparence aujourd'hui recherché. Plus particulièrement encore, la problématique des conflits entre intérêts privés et publics est un « serpent de mer » qui pollue la vie politique et l'image de la classe politique italienne depuis de nombreuses années.

II. LA « MÉTHODE BERLUSCONI » ET LA « LOI FRATTINI »

Longtemps réglée par les articles 65 et 66 de la Constitution ainsi que par le décret du président de la République n° 361 du 30 mars 1957, la notion de « conflit d'intérêts » a fait irruption sur la scène médiatico-politique transalpine avec l'entrée en politique de Silvio Berlusconi lors des élections de 1994 (sur le parcours politique de Silvio Berlusconi, J. GIUDICELLI, « Berlusconi, bouffonnerie ou métaphore ? », *LLI*, n° 1, oct. 2012, pp. 15-23). Et cela, dès sa déclaration de candidature, puisque son discours, resté célèbre, de la *discesa in campo* (descente sur le terrain, sur le champ de bataille) fut retransmis tant par ses chaînes télévisées que par celles du groupe public de la RAI

L'AGCM

(*Autorità garante della concorrenza e del mercato*)

L'AGCM est une autorité administrative indépendante instituée par la loi n° 287 de 1990.

L'Autorité est une instance collégiale et ses décisions sont prises à la majorité. Le Président et les membres de l'Autorité sont nommés par les présidents de la Chambre et du Sénat et exercent leurs fonctions pendant sept ans (mandat non renouvelable). Composée de trois membres (cinq jusqu'en 2011), l'AGCM est actuellement présidée par Giovanni Pitruzzella (nommé le 29 novembre 2011), assisté de Salvatore Rebecchini (professeur de droit public, nommé le 8 mars 2016) et de Gabriella Muscolo (magistrat spécialiste de la propriété industrielle et intellectuelle, nommée le 16 mai 2014). Le collège est assisté par un Secrétaire général (nommé par le ministre du Développement économique sur proposition du président de l'AGCM) qui est depuis le 19 décembre 2011, Roberto Chieppa, un conseiller d'État.

L'Autorité bénéficie de moyens conséquents tant du point de vue financier (son budget dépasse les 170 millions d'euros par an) qu'humain (ce sont plus de 250 fonctionnaires qui travaillent au sein de l'Autorité qui, par ailleurs, dans l'exercice de son pouvoir d'enquête, peut faire appel à la Garde des finances).

L'AGCM est chargée : 1) d'empêcher les abus de position dominante ; 2) de contrôler les opérations de concentration (fusion ou prise de contrôle) dépassant une certaine valeur et qui doivent être automatiquement notifiées à l'AGCM qui évaluera son impact sur le marché ; 3) protéger le consommateur contre les pratiques commerciales déloyales, clauses contractuelles abusives et la publicité mensongère ; 4) d'évaluer et de sanctionner les cas de conflits d'intérêts des membres du gouvernement.

L'Autorité dispose d'un pouvoir d'enquête et d'instruction qui peut la conduire à émettre des avertissements ou à infliger des amendes. En cas de violation présumée des règles de concurrence, ces amendes peuvent s'élever à 10 % du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée. En cas de violation des règles de protection du consommateur, l'amende prononcée peut aller jusqu'à 5 millions d'euros.

Chaque année, l'AGCM présente au président du Conseil des ministres un rapport faisant le point sur l'application des règles de concurrence en Italie.

Le prestige de cette autorité administrative indépendante est à la hauteur de ceux qui l'ont présidée depuis 1990. Outre l'actuel président, Giovanni Pitruzzella qui est un éminent constitutionnaliste (par ailleurs avocat), auteur de nombreux ouvrages juridiques, et pressenti en novembre 2015 pour devenir juge constitutionnel - nommé par le Parlement - avant qu'il ne retire finalement sa candidature, la présidence de l'AGCM a toujours été occupée par des personnalités très respectées : Francesco Saja (1990-1994), Giuliano Amato (1994-1997), Giuseppe Tesaro (1998-2005) sont des juristes reconnus qui ont été, avant ou après la présidence de l'AGCM, juges constitutionnels et Antonio Catricalà (2005-2011) est un conseiller d'État.

le 26 janvier 1994. Une entrée en scène remarquée et remarquable, qui se solda par une victoire (néanmoins de courte durée, puisque S. Berlusconi accéda à la présidence du Conseil des ministres mais ne la conserva qu'une année à la suite de défections au sein de *Polo della Libertà*, sa très hétéroclite coalition). Il n'empêche que la puissance médiatique développée par le leader de *Forza Italia* souleva de nombreuses questions, et cela dès son élection à la Chambre des députés. Cette dernière fut validée par les parlementaires au titre d'une lecture très réductrice du

décret de 1957 qui faisait référence à des avantages octroyés directement à la personne physique et que le simple actionnariat - même majoritaire - dans une entreprise ne constituait pas un motif d'inéligibilité au sens de l'article 10 du décret.

Cette décision devait faire couler beaucoup d'encre, notamment au sein de la doctrine italienne. On se rappellera les écrits d'Alessandro Pace ou encore de Giuliano Amato qui, dès 1994, critiquent plus ou moins ouvertement cette décision.

Pour A. Pace (v. pour un récapitulatif de ces critiques par l'auteur lui-même, A. PACE, « La proprietà di emittenti televisive determina inelleggibilità parlamentare, non solo incompatibilità nelle cariche di governo », 11 mars 2002, AIC, <http://archivio.rivistaic.it>), la simple propriété d'entreprises privées détentrices de concessions administratives qui font de ces dernières des entités économiques majeures suffit à emporter l'inéligibilité immédiate. Moins véhément peut-être, l'actuel juge constitutionnel, G. Amato, regrettait que ce précédent ne serve pas à préciser, pour l'avenir, les règles fixées par le décret. Ce dernier souhaitait voir ajouter aux cas d'inéligibilité, le contrôle « même indirect, de sociétés de télévision ». En précisant que cette règle s'appliquerait dès les prochaines élections, elle aurait conduit *Sua Emittenza* à devoir choisir entre son empire médiatique et la politique.

Il n'en fut rien, et cela même si des personnalités importantes n'ont eu de cesse d'attirer l'attention sur la question (souvent par voie de presse : Andrea Manzella dans *La Repubblica*, Franco Debenedetti dans *Il Sole 24 ore*, Marcello Pera, président du Sénat entre 2001 et 2006, dans le *Corriere della Sera*). De même, le Parlement européen regrettera la situation en Italie, notamment avec la résolution n° 20 du 20 novembre 2002 sur la concentration des médias, et prônera la mise en place d'un marché européen des médias pour pallier une disparité croissante entre les réglementations nationales et préserver la liberté et la diversité de l'information. Ironiquement, il faudra attendre le retour de Silvio Berlusconi à la tête du Conseil des ministres pour qu'une loi sur les conflits d'intérêts soit élaborée et adoptée en complément du décret de 1957. La loi n° 215 du 20 juillet 2004, dite « loi Frattini » (du nom du ministre de la Fonction publique du gouvernement Berlusconi II, Franco Frattini), est tout autant une loi « taillée » sur mesure pour le président du Conseil qu'un « leurre ». En effet, sous couvert de préciser les règles en matière de conflits d'intérêts, la loi ne s'attaquera, bien entendu, jamais au cœur du problème. Bien au contraire, la loi va permettre à Silvio Berlusconi de légitimer sa situation en ne changeant rien, ou presque, à son activité dans les médias. Ainsi, la loi censée régler les conflits d'intérêts va essentiellement se concentrer sur la prévention de ces conflits et d'une manière aussi simpliste qu'inefficace. La loi déplace le problème sur le terrain de l'incompatibilité entre certaines charges publiques (très spécifiques puisque ne

sont concernées que les charges de gouvernement, c'est-à-dire, selon l'article 1 alinéa 2 de la loi, le président du Conseil des ministres, les ministres, les sous-ministres, les secrétaires d'État et les commissaires spéciaux du gouvernement) et des responsabilités au sein d'entreprises privées ou d'organismes publics. En pratique l'article 2 prévoit que le titulaire d'une charge gouvernementale ne peut pas siéger dans un conseil d'administration, occuper la fonction d'administrateur délégué ou de directeur général, et plus globalement, il ne peut participer aux votes de l'assemblée d'une entreprise lorsqu'elle existe. De même, l'article 3 tente de définir la notion de conflit d'intérêts en en constatant l'existence dès lors que l'activité annexe à la charge gouvernementale a un impact sur le patrimoine de la personne concernée, sur celui de son conjoint ou encore de ses parents jusqu'au second degré. Le « tour de force » de la loi est de « prévoir » les

(...) sous couvert de préciser les règles en matière de conflits d'intérêts, la loi ne s'attaquera, bien entendu, jamais au cœur du problème. Bien au contraire, la loi va permettre à Silvio Berlusconi de légitimer sa situation en ne changeant rien, ou presque, à son activité dans les médias. Ainsi, la loi censée régler les conflits d'intérêts va essentiellement se concentrer sur la prévention de ces conflits et d'une manière aussi simpliste qu'inefficace.

moyens permettant au titulaire de la charge publique de contourner l'incompatibilité éventuelle entre ses activités. L'agent public ou l'employé du secteur privé doit être mis en congé par son administration ou son entreprise (avec la certitude de retrouver son emploi à l'issue de la durée de sa charge publique) quant au chef d'entreprise, il « doit désigner un ou plusieurs mandataires en vertu des articles 2203-2207 du Code civil ». Le Code civil n'éclaire en rien les qualités du ou des mandataires (les articles cités renvoient aux règles générales de représentation dans les entreprises commerciales) et la qualité de mandataire n'est pas plus explicitée par la loi... De fait, et en pratique, une personnalité comme Silvio Berlusconi, n'aura de cesse, au fil de ses mandats de placer à la tête de ses entreprises et de leurs filiales, soit des membres de sa famille (ses enfants

notamment), soit de très proches collaborateurs... Ce qui a conduit, comme on le sait et comme l'a démontré l'utilisation massive de ses médias à des fins de communication politique, à ce qu'il ne se retire jamais de ses activités entrepreneuriales.

Si l'exemple de Silvio Berlusconi (mais aussi le contexte politique de l'adoption de la loi de 2004) est très représentatif d'une absence de volonté réelle de mettre fin à ces conflits d'intérêts, il n'est, hélas, pas le seul concerné... De Renato Soru, fondateur de l'entreprise de télécommunication *Tiscali*, et élu président de la région Sardaigne (entre 2004 et 2008, alors qu'il détient encore près de 30 % du capital de cette entreprise) en passant par Corrado Passera, ministre du Développement économique du Gouvernement Monti dont les liens avec le monde économique sont tellement connus (il a occupé des postes importants dans des entreprises du secteur industriel, des services ou encore des finances) qu'il devra justifier de l'absence de conflits d'intérêts au moment de sa nomination, les exemples pourraient être multipliés. Cela dit et pour reprendre le titre d'un ouvrage du journaliste Sergio Rizzo, si « la République italienne est fondée sur les conflits d'intérêts », l'examen des pratiques dans d'autres pays européens montrerait, sans aucun doute, des travers assez similaires...

III. LES PROPOSITIONS ACTUELLES

Comme souvent, il aura fallu une sorte d'« électrochoc politique » pour que la situation évolue. Cet électrochoc, ramené à la vie politique italienne, est une somme d'événements : crise politique, crise économique, crise de confiance des citoyens dans sa classe politique, nouvelle donne gouvernementale avec, au moins, un changement de méthode dû à l'arrivée de Matteo Renzi à la tête de gouvernement... C'est sans doute cette somme qui conduit aujourd'hui le Parlement italien à envisager une législation globale en matière de conflits d'intérêts. Le processus législatif était initié et annoncé le 10 décembre par le président de la commission permanente des Affaires constitutionnelles du Sénat, Andrea Mazziotti sur son site internet. Cependant, c'est surtout à l'occasion d'une réponse à une question écrite (adressée par Enrico Buemi, vice-président du *Gruppo Per le Autonomie* au Sénat) à la ministre pour les Réformes constitutionnelles et les Relations avec le Parlement, Maria Elena Boschi, qu'il a été fait mention, le 28 janvier 2016, d'un texte unifié élaboré en comité restreint et issu

d'une collaboration entre la commission permanente des Affaires constitutionnelles du Sénat, la présidence du Conseil des ministres et le ministre de l'Intérieur. Si l'élaboration du texte a réussi le pari de réunir autour d'un projet de base les représentants de *Forza Italia* et du *Pd*, dès le début des discussions, le *M5S* et *SEL* ont refusé d'y participer et ont même demandé, à plusieurs reprises, la dissolution du comité restreint.

Aujourd'hui déjà voté en première lecture par la Chambre des députés, le texte va être soumis au Sénat très prochainement. Pour de multiples raisons, ce texte apparaît (en l'état) comme profondément innovant au regard des règles existantes.

1) *Un élargissement des élus visés par le conflit d'intérêts.* La loi viendrait remplacer et unifier les règles en vigueur, à savoir le décret de 1957 pour les parlementaires et la loi de 2004 pour les fonctions gouvernementales. Mais au-delà de cela, la loi s'appliquerait également aux élus régionaux (conseillers et membres de l'exécutif régional) et aux membres des autorités administratives indépendantes dont les fonctions seraient assimilées à celles des titulaires d'une fonction gouvernementale.

2) *Une définition plus spécifique du conflit d'intérêts.* Selon le texte de base, le conflit d'intérêts sera constitué dès lors que l'intérêt économique privé est susceptible d'influencer l'exercice des fonctions politiques ou d'interférer avec les règles du marché. Par ailleurs, le texte prévoit d'établir des critères spécifiques afin de mettre plus aisément en évidence l'existence de conflits d'intérêts dans des domaines dits « sensibles » qui sont énumérés : la défense, le crédit, l'énergie, l'édition, la publicité ou encore tous les services soumis à concessions ou autorisations (les télévisions pourraient rentrer dans cette dernière catégorie).

3) *Un renforcement des moyens de détection d'éventuels conflits d'intérêts.* Chaque titulaire d'une charge publique a l'obligation de déclarer ses activités, sa situation et ses biens patrimoniaux. L'AGCM (*Autorità garante della concorrenza e del mercato*), qui était déjà en charge de mettre en évidence ces conflits d'intérêts, voit ses pouvoirs renforcés. Elle seule vérifiera l'exactitude et l'exhaustivité des éléments fournis par les candidats à une charge publique. Elle devrait voir ses moyens coercitifs décuplés avec la possibilité d'infliger des amendes à ceux qui ne se soumettraient pas aux obligations de déclaration (il est même question de poursuites pénales en

cas de fausse déclaration). Cela dit, et puisque l'AGCM est une autorité administrative indépendante, *quid* de la « surveillance » du « surveillant » ? Les membres de l'Autorité, et donc leur situation personnelle et patrimoniale, devraient aussi faire l'objet d'un examen...

4) *Un « arsenal » préventif élargi.* Afin d'éviter les situations de conflits d'intérêts, la loi devrait prévoir des situations de mise en disponibilité automatique et imposée (qu'il s'agisse d'emplois publics ou privés) pour les titulaires de charges électives mais elle devrait aussi prévoir la suspension de l'inscription sur les listes d'avancement (pour les fonctionnaires) ou encore la suspension de la participation à des élections professionnelles pour les personnes concernées. Toute entorse constatée à ces obligations sera sanctionnée par l'AGCM. En cas de conflit notoire, l'autorité administrative devrait pouvoir imposer la vente ou au moins la gestion par mandataire (déjà prévue par la loi Frattini, les contours de cette gestion déléguée restent encore à déterminer) de l'activité constitutive d'un conflit d'intérêts. Le texte de base va plus loin, en affirmant que seraient également concernées « les activités exercées par personne interposée ». Sur ce dernier point, le postulat de départ est intéressant mais nécessitera la mise en œuvre de critères précis pour identifier et empêcher une gestion de ce type. En dernier lieu, la personne concernée par le conflit pourra se voir imposer par l'AGCM d'exercer son droit d'option (*diritto di opzione*) afin de choisir entre la charge publique et l'activité incompatible.

5) *Une inéligibilité des parlementaires précisée.* Là encore, un effort, *a priori* remarquable, est prévu en matière d'inéligibilité des parlementaires. Le texte de base du comité restreint prévoit que ne peuvent prétendre à de telles fonctions : a) ceux qui sont partie prenante dans une entité économique déterminante pour l'État (qu'ils s'agissent de travaux, de services ou de fournitures) ; b) ceux qui détiennent, directement ou indirectement, des concessions ou des autorisations administratives importantes pour l'intérêt public ; c) ceux qui exercent une « influence majeure » sur des entreprises bénéficiant de concessions ou d'autorisations administratives importantes pour l'intérêt public ; d) ceux qui représentent, administrent ou dirigent des entreprises subventionnées par l'État ou qui, pour l'essentiel, travaillent avec

des contrats publics. Les consultants juridiques et administratifs de telles sociétés sont eux aussi concernés.

6) *Les élus régionaux concernés par la future loi.* Dernier point majeur du texte de base, l'extension des règles applicables en matière de conflits d'intérêts aux conseillers régionaux et aux membres des gouvernements régionaux. Ainsi, comme pour les parlementaires nationaux, ceux qui détiennent ou exercent un quelconque contrôle sur des entreprises bénéficiant de concessions ou d'autorisations administratives sont inéligibles. Le texte prévoit que la législation régionale doit se mettre en conformité avec ces nouvelles règles.

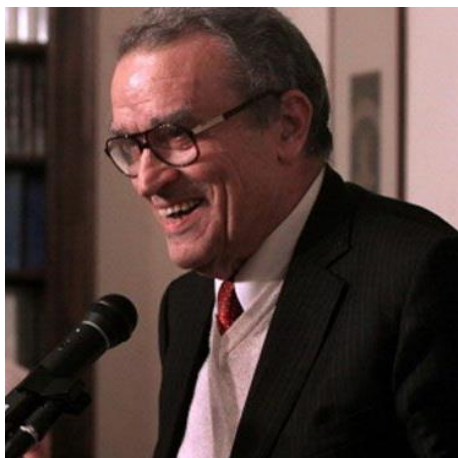
IV. UNE AVANCÉE THÉORIQUE ET DE NOMBREUSES QUESTIONS

Le texte de base, élaboré par le comité restreint est séduisant. Il ne peut que l'être au regard de l'échec cuisant que constitue la loi de 2004. Il n'empêche qu'au-delà d'une volonté d'évolution palpable, le sort du texte est désormais entre les mains des parlementaires. Si le premier examen devant la Chambre des députés semble encourageant, les discussions au Sénat risquent d'être plus difficiles. Dans tous les cas, en l'état, le texte nécessite d'être largement précisé dans ses modalités d'application. De la liste des éléments à fournir par les candidats à une charge publique jusqu'aux moyens offerts à l'AGCM pour vérifier, et le cas échéant sanctionner, l'existence de conflits d'intérêts en passant par la détermination de ce qui peut constituer une « influence majeure » d'un parlementaire sur une entreprise bénéficiant de contrats publics (ou exerçant dans un domaine majeur de l'économie), les précisions attendues sont aussi nombreuses qu'elles seront déterminantes pour l'efficacité de la loi envisagée. En cas d'adoption, l'activité de l'AGCM, déjà très importante, devrait encore croître... un comble pour une autorité qui voyait sa composition réduite de cinq à trois membres en 2011 (avec le décret-loi n°201 du 6 décembre 2011, converti en loi, avec des modifications, par la loi n°214 du 22 décembre 2011) au nom de la croissance, de l'équité et de la consolidation des comptes publics... ■ **Michaël Bardin.**



■ Disparition

Alessandro Pizzorusso



Dans un hommage appuyé, le 14 décembre 2015, le président de l'Université de Pise rappelait qu'Alessandro Pizzorusso était l'un des plus importants constitutionnalistes italiens et l'un des plus éminents représentants de l'école juridique pisane. Professeur émérite depuis 2007, il avait reçu, dès 1990, l'*Ordine del Cherubino*, la plus haute distinction accordée par son Université.

Né à Bagni di Lucca en 1931, Alessandro Pizzorusso fut magistrat à la Cour de Pise en 1972, avant d'être nommé professeur de droit constitutionnel à la faculté de droit de Pise en 1975. Il enseignera notamment

le droit public général, le droit constitutionnel et les systèmes juridiques comparés jusqu'en 2007.

Alessandro Pizzorusso a également occupé de nombreuses responsabilités au sein de son université (il dirigera, entre autres, le Département de droit public de 1996 à 2006) mais également au-dehors puisqu'il sera membre laïque du Conseil Supérieur de la Magistrature italienne de 1990 à 1994. En 1998, il devient membre de l'*Accademia Nazionale dei Lincei*, la plus ancienne académie scientifique d'Europe et en 2004 le président de la République, Carlo Azeglio Ciampi, le décorait de la *Medaglia ai benemeriti della cultura e dell'arte* (Ordre des Arts et Lettres).

Le Professeur Alessandro Pizzorusso a publié de très nombreux travaux : monographies, essais, articles ou encore chroniques sans jamais perdre de vue la dimension pédagogique de ses travaux avec des manuels incontournables.

Celui qui se décrivait comme un « comparatiste par hasard » dans un entretien accordé au Professeur Marie-Claire Ponthoreau (« Questions à Alessandro Pizzorusso », *RIDC*, vol. 57, n° 4, 2005, pp. 971-991) avait collaboré, avec le CENTRE DE DROIT ET DE POLITIQUE COMPARÉS et son fondateur le Doyen Jean-Claude Escarras, au lancement des *Cahiers du CDPC* à partir de 1988. Il a ainsi contribué de manière plus que significative à faire connaître, en France, le droit italien en général et la Cour constitutionnelle italienne en particulier.



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

Crédits photos : (p. 1) Gregorio Borgia/AP, montage MhB / (p. 3) www.venice.coe.int/ / (p. 5) www.primocanale.it/ / (p. 8) <http://blog.plebiscito.eu/> / (p. 9) www.quirinale.it/ / (p. 10) Ansa / (p. 12) www.articolotre.com/ / (p. 13) www.cortedicassazione.it/ / (p. 14) www.notizieprovita.it/ / (p. 16) ANSA / (p. 17) ilgiornale.it/ / (p. 18) www.interno.gov.it/ / (p. 20) <http://passodopopasso.italia.it/> / (p. 21) www.termometropolitico.it/ / (p. 24) <http://francofrattinidiarioitaliano.blogspot.fr/> / (p. 27) <http://img.tuttoandroid.net/> / (p. 28) <http://www.questionegiustizia.it/> ; <https://www.unipi.it>

La Lettre d'Italie (LLI) - n° 8 - mars 2016 - Tous droits réservés

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

REVUE CRÉÉE EN 2012

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

Sous la direction de :

Michaël Bardin

Équipe de rédaction :

Michaël Bardin

Ines Ciolli

Stéphanie Beckerich Davilma

Tatiana Disperati

Roberto Louvin

Céline Maillafet

Paolo Passaglia

Alexis Rousselot

Sylvie Schmitt

Catherine Tzutzuiano

Contact rédaction :

contact.lalettreditalie@gmail.com

ISSN électronique : 2264-1726

ISSN : 2267-1455

Dépôt légal : 2^e trimestre 2016

Dépôt INPI : 543149

Facebook & Twitter



Tous les numéros de
La Lettre d'Italie

sont disponibles sur :

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