

# 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

Le 4 décembre prochain marquera un moment important de la vie politique italienne, quel que soit d'ailleurs le résultat de la consultation référendaire.

En cas de réponse négative, les semaines qui suivront seront déterminantes pour l'avenir politique de Matteo Renzi et peut-être même du *Parti démocrate*.

En cas de réponse positive, le texte constitutionnel - et par conséquent le régime parlementaire italien - subira des changements sinon « historiques » au moins « importants » pour reprendre les termes de Roberto Louvin. L'auteur offre ici une remarquable présentation commentée « des causes et des effets de la réforme constitutionnelle ».

Après avoir démontré que « l'idée de réformer la Constitution accompagne la politique italienne depuis plus de quarante ans », il rappelle les vives résistances rencontrées par les diverses tentatives. Pourtant, l'auteur le précise, « la volonté de réforme n'a jusqu'ici concerné ni les Principes fondamentaux ni la Première partie de la Constitution (Droits et devoirs des citoyens), mais uniquement la Deuxième partie (Ordre juridique de la République) ». S'il revient sur la fin du bicamérisme égalitaire, sans doute bénéfique au fonctionnement des institutions, il insiste également sur l'existence « d'actions collatérales en clair-obscur » : insertion de nouveaux outils de participation démocratique dans le texte constitutionnel, modification du quorum pour l'élection du Président de la République, disparition du CNEL (*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*) ou encore la *validation* de la disparition, déjà effective, des provinces avec la loi Delrio. Enfin, l'auteur analyse les effets de la réforme sur les régions à statut ordinaire et la « contre-tendance » se dégageant pour les régions à statut spécial.

Cette réforme, de surcroît, doit être couplée avec celle de la loi électorale comme l'affirme Guisi Sorrenti à propos de l'*Italicum* et de la question de sa constitutionnalité. Elle observe que cette loi « vise à introduire un gouvernement de type primo-présidentiel » avec pour but de « réduire la fragmentation politique en fixant des seuils de représentation plus sévères ». Plus simplement encore, il s'agit avec l'*Italicum* de favoriser « la polarisation du système autour de deux "partis piliers" et de leur *leader* ». Autant dire que le lien avec la réforme constitutionnelle est indiscutable. Dans tous les cas, après avoir bousculé les institutions avec sa décision n° 1 de 2014 (en forçant le législateur à agir), au moment de contrôler la dernière mouture de la loi électorale, la *Consulta* fait montre d'une grande prudence. En effet, alors qu'elle devait se prononcer le 4 octobre dernier, elle a réorganisé son agenda, en évitant ainsi « sagement d'entrer dans l'arène politique qui voit s'opposer les tenants du "oui" et du "non" à la révision ».

Cette effervescence autour de la révision constitutionnelle semble communicative tant les derniers mois ont été riches de propositions et de débats législatifs.

Il s'agit tout d'abord du *Mouvement 5 Étoiles* avec, comme le rapporte Tatiana Disperati, la question de la fin de vie et de son « retour » devant la Chambre des députés à l'initiative du

## Sommaire :

- . Des causes et des effets de la réforme constitutionnelle de 2016
- . L'*Italicum* : réflexions sur la constitutionnalité de la nouvelle loi électorale italienne
- . *Imbroglia* législatif : le retour de la « fin de vie » à la Chambre des députés
- . Les débuts de Virginia Raggi à la mairie de Rome
- . Fonctionnement des partis politiques : des débats houleux au Parlement
- . Référendum sur l'eau : où en est-on cinq ans après ?
- . Les péripéties de la taxe sur la cigarette électronique
- . Le report de l'introduction de l'infraction de torture au sein de l'ordonnement juridique italien
- . La réglementation des normes parasismiques en Italie



député Matteo Mantero. Ce dernier, après avoir reçu le soutien de plus de 90 % des 20.000 participants à la consultation proposée par le blog du parti, introduit une proposition de loi sur la déclaration anticipée de traitement régulant l'euthanasie passive. Sujet délicat s'il en est « au cœur des réflexions des parlementaires depuis le début de la XVIII<sup>e</sup> législature ; notamment, dès 2013, avec la proposition d'initiative populaire présentée par l'association Luca Coscioni, soutenue par près de 70.000 signatures ». Une problématique qui devrait encore conduire à de nombreuses discussions tant il apparaît déjà évident que « l'ensemble des députés reconnaît un droit de refuser des traitements sanitaires sans pour autant s'accorder sur les limites de ce dernier ».

De même, Catherine Tzutziano expose les difficultés bien réelles quant à l'introduction d'une infraction de torture dans l'ordonnancement juridique italien. Avec la verve caractérisant souvent les élus du *M5S*, et après la décision du Sénat de suspendre le projet de loi sur cette question, le sénateur Enrico Cappelletti s'interrogeait : « Orlando est-il toujours le ministre de la Justice ou a-t-il été remplacé par le duo Alfano-Verdini ? ». Outre les joutes verbales, désormais habituelles, cet abandon du projet pose une nouvelle fois de nombreuses questions. En effet, « malgré la ratification de la Convention de Nations Unies contre la torture [il y a maintenant vingt-huit ans], il n'existe toujours pas, dans la législation italienne, d'infraction réprimant expressément (...) les actes de torture, notamment lorsqu'ils sont pratiqués ou ordonnés par une personne investie d'une fonction officielle ». Une absence remarquée et même jugée préoccupante tant par « le Comité des Nations Unies contre la torture [...] par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) » ou même la Cour européenne des droits de l'homme notamment dans l'arrêt *Cestaro c. Italie*. Cela dit comme le démontre l'auteur ce n'est pas finalement cette infraction qui pose problème, mais sa définition exacte.

Le fonctionnement des partis politiques est un autre débat récurrent au sein du Parlement italien. Plus spécifiquement, Stéphanie Beckerich Davilma précise qu'une partie des débats porte sur le fonctionnement interne desdits partis, avec une recherche de transparence et l'introduction d'un seuil minimum de démocratie interne. Les diverses propositions du projet actuellement discuté tendent à ce que « l'acquisition de la personnalité juridique » par les partis « soit assortie d'un acte constitutif contenant différentes règles visant à garantir un fonctionnement démocratique ». Un tel projet n'est pas tout à fait anodin et constitue peut-être une « petite revanche » des partis et notamment du Parti démocrate. En effet, une telle loi aurait « empêché le *Movimento 5 Stelle* d'obtenir des sièges à la Chambre des députés puisqu'il n'est pas doté de la personnalité juridique, caractéristique que ce parti revendique fièrement comme signe de son non-attachement au système traditionnel ».

Le législateur italien est par ailleurs mis en cause dans le cadre de sa tentative de taxation de la cigarette électronique. Sylvie Schmitt n'hésite pas à considérer qu'il a « péché par manque de rigueur dans la définition » de ce nouvel objet de consommation. Entre incohérences et « taxation indifférenciée », la Cour constitutionnelle a sanctionné ces manquements, en « rappelant à cette occasion que le droit fiscal n'a pas pour mission de définir des notions juridiques de portée générale ». Ainsi, s'il est établi que « le législateur fiscal italien se laisse parfois aller à des définitions innovantes, avec plus ou moins de succès », nul doute que la censure de la *Consulta* et les nombreux recours devant le juge administratif conduiront ce dernier à formuler une « définition plus (...) limpide » avec « une construction juridique efficace » et plus directement inspirée de la définition donnée par la directive européenne.

C'est encore le *M5S* et la problématique de transparence qui est cœur du travail de Céline Maillafet. En effet, les premiers mois de Virginia Raggi en tant que premier édile de Rome ont été, c'est le moins que l'on puisse dire, très controversés. Entre nominations prématurées et démissions, la constitution de l'équipe municipale a été difficile. Assez pour que l'opposition s'empresse de considérer qu'après « n'avoir eu de cesse de critiquer les situations de conflits d'intérêt », la nouvelle équipe renie déjà ses promesses de campagne.

Les partis politiques ne sont pas en reste dans la contribution de Chérie Faval qui s'interroge sur l'impact réel du référendum sur l'eau des 12 et 13 juin 2011. Cette consultation était pourtant « un succès incontestable » : un quorum aisément atteint, et une « large victoire du oui, dont le signal avant-coureur avait été le nombre de signatures (1,4 million) que les Comités citoyens pour l'eau publique [...] avaient été en mesure de recueillir (c'est-à-dire, presque trois fois, le seuil de 500.000 que la Constitution fixe afin de pouvoir proposer un référendum abrogatif) ». Il n'empêche que l'auteur ne peut s'empêcher de tirer un bilan plus que contrasté. Elle observe en effet, un véritable « détournement de la volonté populaire » dans les normes adoptées après le référendum, tout en constatant que, plus récemment, des expériences comme celle de la ville de Naples tendent à démontrer un mouvement plus encourageant.

Un succès est aussi évoqué par Céline Maillafet : le *Service civil national*, et à sa suite la création du *Corps civil de paix* en 2013. Un succès entériné par la *Consulta* lorsqu'elle qualifie le service civil national, dans son arrêt n° 119 de 2015, d'« instrument d'intégration ».

Enfin, et pour tenter de chercher des aspects positifs aux événements douloureux qu'a connue l'Italie ces derniers mois, il faut espérer, comme le note Alexis Rousselot, que les récents séismes seront l'occasion de mettre en œuvre, sinon une nouvelle législation, au moins le respect de celles qui existent déjà. Comme le note l'auteur, il s'agit là du « véritable défi ».

Entre tournants politiques et défis juridiques, l'actualité italienne est, décidément, toujours aussi riche. ■ **Michaël Bardin.**

## ■ La voix d'Italie (1/2)

# Des causes et des effets de la réforme constitutionnelle de 2016

par Roberto Louvin

Professeur de droit public comparé à l'Université de Calabre

La lecture et la compréhension du projet de réforme constitutionnelle de 2016 sont un exercice compliqué<sup>1</sup>.

Quarante-cinq articles de la Constitution (sur un total de cent trente-neuf) font l'objet de modifications, formulées parfois de manière peu compréhensible.

Un style confus, alambiqué, qui a très peu à voir avec la linéarité et la clarté du texte de 1948, issu d'une époque historique et d'une culture juridique dont nous nous sommes beaucoup éloignés. Un style, l'actuel, qui pâtit des nombreux amendements discutés et des compromis péniblement atteints au cours des deux dernières années.

Si la réforme était confirmée par le référendum à venir, le fonctionnement des institutions républicaines pourrait subir un changement important mais pas vraiment historique, dont il convient cependant de connaître la portée et les effets.

### LE SENS DE LA RÉFORME RENZI-BOSCHI

L'explication de cette réforme ne peut prétendre avoir une nature parfaitement « neutre » : le choix de mettre en évidence certains aspects, positifs ou négatifs, de souligner les analogies ou les différences avec tel ou tel autre système politique, de rappeler des précédents ou d'évoquer des conséquences risque inévitablement d'influencer le lecteur et d'en orienter la lecture.

À défaut de pouvoir être totalement « neutre », la rédaction de ce texte a voulu être le plus possible « plurielle » et ouverte aux différentes lectures possibles du projet de loi constitutionnelle Renzi-Boschi.

L'idée de réformer la Constitution accompagne la politique italienne depuis plus de quarante ans et se heurte, comme la reconstitution des précédents le montrera, à de vives résistances. La volonté de réforme n'a jusqu'ici concerné ni les Principes fondamentaux ni la Première partie de la Constitution (Droits et devoirs des citoyens), mais uniquement la Deuxième partie (Ordre juridique de la République).

Au cours des années 1980 et 1990, ce thème avait suscité un grand intérêt en raison, notamment, de la crise de la « Première République » et du mythe des réformes en tant qu'instrument de régénération profonde du système. À compter des années 2000, en revanche, la réforme a commencé à être considérée comme une sorte d'opération d'entretien de la Constitution, une adaptation progressive et nécessaire aux temps nouveaux, notamment pour accélérer les procédures législatives et établir un meilleur équilibre entre le centre et les territoires. L'idée d'une « grande réforme » a laissé la place à l'idée de plusieurs réformes ponctuelles et sectorielles.

Ces changements sont en grande partie en accord avec la tendance répandue dans les pays occidentaux à ne plus considérer comme sacrée et intangible la Constitution dans son ensemble, mais à y voir un outil de stabilité et de garantie soumis à une évolution naturelle et exigeant des adaptations constantes. Ainsi la France a déjà

modifié la Constitution de la V<sup>e</sup> République, promulguée en 1958, vingt-quatre fois. Les Suisses, qui ont une nouvelle Constitution depuis le 18 avril 1999, sont déjà intervenus vingt-sept fois pour la modifier. En Italie, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution en 1948, il y a presque soixante-dix ans, il a été procédé quinze fois « seulement » à des retouches, généralement très ponctuelles.

Au cours des deux dernières décennies, le système régional a fait l'objet de plusieurs tentatives de rééquilibrage, en 2001 et en 2006. Maintenant, les relations État-Régions font l'objet d'une nouvelle tentative, qui vise à intervenir cette fois sur le balancement des pouvoirs étatiques et régionaux. Mais, cette fois-ci, la réforme porte également sur les relations entre les différents pouvoirs de l'État.

En premier lieu, la révision modifie radicalement un organe constitutionnel, le Parlement, et notamment les dispositions concernant le Sénat, avec des retombées variables sur tous les autres organes constitutionnels (Gouvernement, Présidence de la

République et Cour constitutionnelle). La modification des mécanismes d'élection, des règles de composition et des compétences du Sénat de la République produira des contrecoups sur l'ensemble du système constitutionnel.

En deuxième lieu, contrairement aux expériences de 2001 et de 2006, marquées par un très fort penchant « fédéraliste », le texte de la réforme Renzi-Boschi, proposé

dans un climat sensiblement différent, montre une inversion de tendance évidente par rapport à la dévolution de pouvoirs de la décennie précédente.

Le vent a tourné.

Le système régional dans son ensemble sortira affaibli de la réforme, bien qu'avec des différences significatives selon les cas. Le potentiel d'autonomie des Régions à statut ordinaire diminuera sensiblement, alors que les Régions à statut spécial seront globalement exemptées d'appliquer la réforme - du moins tant que leurs statuts respectifs ne seront pas révisés - et obtiendront même quelques garanties de taille.

### LA FIN DU BICAMÉRISME ÉGALITAIRE

L'aspect le plus frappant de la réforme Renzi-Boschi est la fin du bicamérisme égalitaire et indifférencié et de la parfaite équivalence des fonctions des deux chambres du Parlement qui a marqué la vie républicaine pendant soixante-dix ans, en distinguant le système italien de ceux de tous les pays européens et occidentaux, où la différence sensible de composition et de fonctions des deux chambres constitue la règle générale.

Le choix de l'Assemblée constituante, qui avait débattu des propositions de système monocaméral tout comme des propositions de constitution d'une deuxième assemblée législative représentant exclusivement les territoires, fut le résultat d'un épuisant effort de médiation qui aboutit en 1948 à un Sénat élu « sur une base



régionale », devenu une sorte de réplique de la Chambre des députés.

Le fait que chacune des deux chambres du Parlement ait aujourd'hui le pouvoir de voter les motions de confiance ou de censure à l'intention du Gouvernement a aggravé les risques d'instabilité politique, puisque la majorité au sein de l'une peut différer de celle dans l'autre, en raison des méthodes électorales respectives. Par ailleurs, le fait que, pour chaque acte législatif, aussi bien la Chambre que le Sénat doivent s'exprimer de la même manière - avec un va-et-vient continu des textes, selon le mécanisme connu sous le nom de « navette » qui allonge les temps d'approbation des dispositions - est depuis longtemps la cible de nombreuses critiques. Ainsi, l'idée de remplacer l'actuel Sénat par un « Sénat des Régions » ou une « Chambre des Autonomies » fait l'objet d'un ample débat depuis au moins deux décennies et d'un consensus globalement partagé.

La représentation territoriale caractérise, par ailleurs, toujours plus couramment les secondes chambres des parlements de toute la planète, même si les modèles qui inspirent les Constitutions diffèrent sensiblement entre eux, depuis celui du Sénat des États-Unis, où les sénateurs sont élus par le peuple en tant que représentants des cinquante États membres, jusqu'à celui du *Bundesrat* allemand, dont les membres - les ministres des *Länder* - sont l'expression directe des gouvernements régionaux.

Le modèle choisi par la réforme en cause a, en revanche, des traits moins marqués et s'apparente au *Bundesrat* autrichien, où les parlementaires des États fédérés (*Landtage*) élisent, selon la méthode proportionnelle, leurs délégués au Sénat. Mais, contrairement à ce qui se passe en Autriche, les futurs sénateurs italiens devraient toujours cumuler les fonctions régionales/locales avec les fonctions étatiques. Sans compter que les sénateurs-conseillers et les sénateurs-syndics (les maires en Italie sont appelés syndics) devraient être accompagnés des sénateurs nommés par le président de la République : même s'il ne s'agit plus d'une nomination à vie, ce choix paraît tout à fait incohérent avec la nouvelle vocation de représentation territoriale du Sénat.

Le projet de loi constitutionnelle approuvé par le Parlement italien prévoit un Sénat dépourvu du pouvoir de voter les motions de confiance et de censure à l'intention du Gouvernement, ce qui permettrait l'alignement de l'Italie sur des États qui lui sont proches, même par leurs dimensions, tels que l'Allemagne, où la Chambre basse (*Bundestag*) seule peut voter la confiance au Gouvernement, l'Espagne ou encore le Royaume-Uni, où le pouvoir de demander la démission du Premier ministre ou de nouvelles élections revient uniquement à la Chambre des Communes, et non pas à la Chambre des Lords. En France, le Gouvernement n'est responsable que devant l'Assemblée nationale et non pas devant le Sénat. Si la réforme est confirmée par le référendum, seule la Chambre des députés italienne gardera la fonction de contrôle sur l'action de l'exécutif et le pouvoir d'autoriser les poursuites à l'encontre du président du Conseil et des ministres. Pratiquement la totalité des soixante-dix pays au monde qui ont adopté un modèle bicaméral a désormais différencié la composition et les fonctions des deux assemblées parlementaires.

Les critiques opposées jusqu'ici à cette nouvelle organisation du Sénat sont axées sur un certain nombre d'incertitudes et de faiblesses de celle-ci et notamment sur la crainte que la Chambre des députés n'ait plus de contrepoids, surtout après la récente réforme électorale - avec l'approbation de la loi dite *Italicum* - qui a rendu plus facile, pour le parti qui décroche la majorité relative des sièges, l'obtention d'une large majorité parlementaire.

Dans ses relations avec le Parlement, le Gouvernement va acquérir une position plus forte, grâce à une formule qui assure la prééminence du Premier ministre et que certains experts, tels qu'Alessandro Pace, présentent déjà comme une sorte de « principauté civile » à la Machiavel. En tout état de cause, le Gouvernement se garantit par cette réforme une voie préférentielle dans la procédure de formation des lois, quant aux textes jugés fondamentaux pour l'application de son programme. Une innovation qui rappelle le modèle français, où le Gouvernement exerce déjà depuis longtemps une forte influence sur l'agenda parlementaire.

**Les critiques opposées jusqu'ici à cette nouvelle organisation du Sénat sont axées sur un certain nombre d'incertitudes et de faiblesses de celle-ci et notamment sur la crainte que la Chambre des députés n'ait plus de contrepoids (...)**

Réduit numériquement de plus de deux tiers, le Sénat italien aura des compétences réduites et spécialisées. Son activité normative sera d'ailleurs limitée à certains types de lois. Quant à ses membres, ils ne seront plus des parlementaires à titre exclusif mais ils demeureront fortement liés à leur territoire d'élection et à l'instance politique dont ils seront l'expression. Des doutes ont été avancés sur l'efficacité de représentants qui ne pourront œuvrer au sein de l'organe

législatif national qu'à temps partiel, étant donné que leur mandat à Rome sera lié à la continuité d'exercice de leur mandat électif à l'échelle régionale et locale. Une limite qui est, cependant, compensée par l'étroite relation que ces mêmes représentants conserveront ainsi avec les organes territoriaux.

L'élection par les Conseils régionaux ne serait pas totalement « libre », mais « orientée » par les choix que le corps électoral aura effectués lors du renouvellement de ceux-ci : le texte de la réforme précise, en effet, que les Conseils devront se conformer aux choix opérés par les électeurs lors de l'élection des conseillers.

Le poids des différentes Régions au sein du Sénat sera modifié : la représentation des Régions les plus grandes sera lourdement sacrifiée, alors que celle des plus petites, telles que la Vallée d'Aoste, sera sensiblement accrue : le redoublement des représentants de notre région signifie, en proportion, augmenter de presque six fois le poids de celle-ci au sein du Sénat. Dans l'ensemble, le poids des Régions spéciales augmentera de 15 % à 18 %.

Pour l'heure, la réelle possibilité du nouveau Sénat de la République d'influer efficacement sur la prise de décisions demeure incertaine. La réponse dépendra de plusieurs facteurs : en premier lieu, de la capacité des élus d'exprimer véritablement une vision politique distincte des directives de leurs partis nationaux et de mettre en valeur, lors de la formation de la volonté générale, leur rôle de porte-parole des communautés d'appartenance. En deuxième lieu, de la force avec laquelle ce nouvel organe saura, et voudra, influencer d'une manière autonome, et avec les moyens plus modestes dont il disposera, sur la procédure législative. En dernier lieu, il faut remarquer qu'au nombre des attributions du Sénat figurent également des fonctions de contrôle des politiques publiques, un rôle actuellement confié essentiellement à la Cour des comptes, ainsi qu'un rôle de lien avec l'Union européenne. Un exercice correct de ces fonctions pourrait s'avérer utile pour améliorer l'action des pouvoirs publics.

#### **DES ACTIONS COLLATÉRALES EN CLAIR-OBSCUR**

De nouveaux outils de participation démocratique seront insérés dans la Constitution. Il est notamment question des référendums populaires de proposition et d'orientation que certaines Régions à

statut spécial, telle que la Vallée d'Aoste, ont déjà expérimenté avec succès. Le quorum, point névralgique et véritable talon d'Achille de la démocratie directe en Italie, sera abaissé et plus facile à atteindre, mais uniquement en cas de référendums d'abrogation, pour l'organisation desquels, en revanche, un nombre de signatures accru (800.000) sera demandé.

La modification du quorum pour l'élection du président de la République - à laquelle les Régions ne participeront plus par l'intermédiaire de leurs propres délégués, mais uniquement par le biais de « leurs » sénateurs - représente pour l'heure un nœud difficile à évaluer. Il s'agit de comparer les conditions requises actuellement - à savoir l'obtention, après le troisième vote en séance commune, de la majorité absolue des membres du Parlement - avec celles prévues par la réforme, soit la majorité des trois cinquièmes des grands électeurs qui participent effectivement au vote. Vu le changement engendré par la loi électorale de la Chambre, il est probable que les futurs présidents de la République seront élus plus aisément et associés d'une manière plus synergique à la majorité parlementaire du moment.

En cas d'empêchement permanent, de décès ou de démission du président de la République, ce ne sera plus le président du Sénat qui le remplacera à titre intérimaire, mais celui de la Chambre. Cette dernière présidence deviendra de plein droit la deuxième charge de l'État.

La nomination des juges de la Cour constitutionnelle ne sera que faiblement touchée par la réforme. La seule différence concernera l'élection par le Parlement des cinq juges de son ressort, qui n'aura plus lieu en séance commune : trois d'entre eux seront élus par la Chambre et deux par le Sénat. Implicite, cela revient à dire qu'une partie des juges constitutionnels sera l'expression des institutions régionales. La Cour aura aussi, pour la première fois, une fonction préalable de contrôle de constitutionnalité, mais uniquement sur une seule loi, celle pour l'élection des parlementaires.

Par ailleurs, la réforme effacera de la Constitution, d'une part, le Conseil national de l'économie et du travail (*Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*) qui, dans l'attente de sa suppression, sera dirigé par un commissaire et, d'autre part, les Provinces, collectivités locales déjà affaiblies dans la pratique et dont les Conseils, aux termes de la loi Delrio, ne sont déjà plus élus directement comme ceux des Régions et des Communes.

#### L'AFFAIBLISSEMENT DES RÉGIONS ORDINAIRES

La répartition des compétences législatives entre l'État et les Régions sera totalement remaniée. La nouvelle répartition, qui réduit l'espace réservé aux Régions (ordinaires), a été sensiblement influencée par les considérations formulées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Littéralement submergé par la masse des recours croisés de l'État et des Régions, le juge des lois a encouragé, dans les faits, une lourde recentralisation des pouvoirs législatifs dans les mains de l'État, au détriment des Régions qui ne bénéficieront que d'une très modeste compensation, et uniquement si elles sont « vertueuses » du point de vue de la régularité de leurs comptes, compensation qui consiste dans l'attribution éventuelle de certaines compétences supplémentaires, notamment en matière d'instruction et de formation professionnelle.

L'entérinement du pouvoir de l'État d'intervenir directement pour sauvegarder l'unité juridique ou économique de la République ou l'intérêt national - selon un principe reconnu par tous les systèmes fédéraux, qui s'accompagne d'un certain nombre de garanties censées éviter son application arbitraire - a provoqué une vive inquiétude. Donner la faculté au Parlement de légiférer, sur proposition du Gouvernement, même dans les matières que la Constitution n'attribue pas à sa compétence exclusive signifie établir une véritable clause « de suprématie » (ou « clause vampire », comme le constitutionnaliste Antonio d'Atena l'a ironiquement définie) et ouvrir à l'État la voie vers la possibilité de conditionner lourdement les politiques régionales.

Il faut cependant tenir compte du fait qu'aujourd'hui l'État bénéficie déjà d'un certain nombre d'outils normatifs qui lui permettent d'interférer sensiblement avec l'œuvre des législateurs régionaux.

#### LES RÉGIONS À STATUT SPÉCIAL À CONTRE-TENDANCE

La situation est différente pour les Régions à statut spécial (Sicile, Sardaigne, Trentin-Haut Adige/*Südtirol*, Frioul-Vénétie Julienne et Vallée d'Aoste) et pour les Provinces autonomes de Trente et de Bolzano/*Bozen*.

Une clause de sauvegarde *ad hoc* a été votée à l'initiative des parlementaires des Régions autonomes, en vue de la limitation des effets directs de la réforme sur celles-ci : tout changement sera de ce fait subordonné à la « révision » des statuts sur la base des accords qui seront passés avec les collectivités territoriales concernées. Ainsi la réforme est-elle « gelée » pour ce qui est de ces territoires et ses effets seront en quelque sorte filtrés par la refonte des statuts. Même le pouvoir de substitution que le Gouvernement peut exercer en lieu et place des Régions autonomes demeure pour l'instant inchangé.

Cette « suspension » des effets de la réforme place ces Régions dans une condition totalement différente par rapport aux autres et ouvre la voie à une future procédure de négociation entre l'État et chacune de celles-ci.

Lors de la discussion du projet de réforme, l'exclusion des Régions à statut spécial de l'application immédiate des nouvelles dispositions constitutionnelles n'a pas fait l'unanimité. La décision de subordonner l'application de ces dispositions à la « révision » (dans une première version, il était question d'« adaptation », comme si les contenus essentiels du nouveau titre V devaient être transposés mécaniquement) a suscité de vifs débats.

Le sens, la portée et la procédure de l'« accord » n'ont cependant pas encore été éclaircis et pourront faire l'objet d'interprétations extensives ou restrictives. Il s'agit, en tout état de cause, d'une grande nouveauté du régionalisme italien qui, jusqu'à présent, n'avait jamais formellement subordonné à un accord l'exercice du pouvoir législatif constitutionnel en vue de la modification des statuts régionaux.

L'inscription dans la Constitution du mécanisme de l'accord préalable - véritable bouclier protégeant la Région de toute mauvaise surprise à l'initiative du Parlement - est une revendication historique de plusieurs Régions à statut spécial, que les forces politiques de la Vallée d'Aoste ont par le passé unanimement appuyée. Considérant le caractère générique de la clause de l'accord préalable évoquée au treizième alinéa de l'article 39 de la réforme, d'éminents constitutionnalistes, tels que Roberto Toniatti, ont conseillé d'évaluer avec prudence l'efficacité de la protection offerte par un tel mécanisme.

*Une clause de sauvegarde ad hoc a été votée à l'initiative des parlementaires des Régions autonomes, en vue de la limitation des effets directs de la réforme sur celles-ci (...) seront en quelque sorte filtrés par la refonte des statuts.*

La préoccupation à propos d'une éventuelle révision restrictive du régime des autonomies spéciales est aujourd'hui plus que justifiée, au vu de l'important reflux centralisateur que connaît la politique italienne depuis les cinq dernières années et les tentations de remodeler « d'en haut » la carte des Régions. Une telle propension est témoignée, entre autres, par le fait que le 13 octobre 2015 le Sénat a approuvé l'ordre du jour présenté par le sénateur Raffaele Ranucci, qui engage le Gouvernement à prendre en considération la possibilité de proposer, par une procédure de révision constitutionnelle, la réduction du nombre des Régions à douze au maximum.

#### DE LA CONSTITUTION AUX STATUTS

La version finale de la réforme Renzi-Boschi implique, en fait, l'ouverture d'une phase de refonte des statuts spéciaux dont le délai d'achèvement n'a pas été fixé et dont les conséquences, à défaut de révision, n'ont pas été précisées.

Une telle réécriture est objectivement nécessaire.

Certains statuts des Régions autonomes n'ont jamais fait l'objet d'une modernisation globale depuis leur approbation (en 1948 pour la Vallée d'Aoste, la Sicile et la Sardaigne, et en 1963 pour le Frioul-Vénétie Julienne). Seule exception, le Trentin-Haut Adige/*Südtirol* qui, depuis 1972, dispose d'un statut entièrement réformé, à la suite d'une profonde crise liée au non-respect de l'accord italo-autrichien De Gasperi-Grüber pour la protection de la minorité germanophone.

Au cours des trente dernières années, la Vallée d'Aoste a essayé, à plusieurs reprises, d'actualiser son statut, mais sans succès. Une première tentative organique de réforme fut menée par la Commission spéciale pour les réformes constitutionnelles de 1988-1990, que j'ai eu l'honneur de présider, et qui visait à redéfinir l'ensemble de l'organisation statutaire valdôtaine. L'analyse approfondie des points critiques de l'ordre juridique régional, consignés au Rapport sur l'état de l'autonomie de la Région Vallée d'Aoste dressé en 1990, ne fut pas suivie d'une phase de réécriture du statut, en raison de la crise politique régionale du mois de juin 1990.

Dix ans plus tard, à la suite d'une autre initiative du Conseil, la Commission spéciale présidée par Roberto Nicco avança une proposition de réorganisation du contexte institutionnel valdôtain qui visait, entre autres, à renforcer la participation des collectivités locales. Mais les travaux s'achevèrent par un constat de l'absence des conditions politiques nécessaires pour la présentation au Parlement d'une proposition de nouveau statut spécial, constat confirmé par l'ordre du jour que le Conseil régional approuva le 21 novembre 2002.

En 2006, le Conseil de la Vallée institua, en vue de la rédaction d'un nouveau statut, une Convention pour l'autonomie et le statut spécial de la Région autonome Vallée d'Aoste, présidée par Piero Ferraris et incluant de nombreux représentants des instances autres que les institutions régionales : Chambre de commerce, syndicats, associations, Université de la Vallée d'Aoste, etc. Malgré la tentative d'encourager une plus large participation et d'expérimenter certaines techniques de communication et d'interaction télématique, la Convention ne produisit aucun effet concret. Bien qu'il fût dressé sur la base d'une étude préparatoire approfondie du professeur Valerio Onida, le projet de statut élaboré par le constitutionnaliste Roberto Bin n'eut pas de suite.

Après l'insuccès de cette dernière tentative, ce chapitre n'a plus été rouvert et la réforme du statut ne figure pratiquement plus dans l'agenda politique des partis et des mouvements qui œuvrent en

Vallée d'Aoste, du fait de la crainte diffuse d'un autre échec. Le nœud, jamais résolu, réside dans le fait que toute proposition, même votée à l'unanimité par le Conseil régional, pourrait être modifiée contre sa volonté, voire réécrite, par le Parlement, ce qui reviendrait à rendre vaines la volonté et les attentes des Valdôtains. Voilà pourquoi, depuis de nombreuses années, la revendication d'une sanction constitutionnelle du principe de l'accord préalable, et donc de l'obligation d'établir les contenus du statut de concert entre la Région et l'État, est devenue une constante des initiatives politiques des institutions valdôtaines. La proposition de loi constitutionnelle approuvée à l'unanimité par le Conseil régional le 17 décembre 2008 a résumé clairement le sens d'une telle revendication. Il y était question de faire sanctionner par le Parlement la modification d'un article du statut spécial actuellement en vigueur, afin qu'en raison du fait que l'autonomie de la Région est le fruit d'un pacte, tout projet de modification du statut approuvé par les deux chambres en première délibération soit transmis au Conseil de la Vallée pour que ce dernier puisse exprimer son accord dans les trois mois suivant la transmission du texte (le vote favorable des deux tiers de ses membres étant requis). À défaut d'accord dans le délai prévu, les Chambres n'auraient pas le pouvoir d'adopter la loi constitutionnelle modifiant le statut. Cette initiative n'a cependant pas été approuvée par le Parlement.

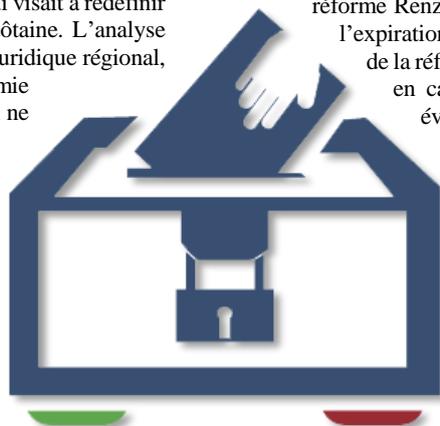
Comme cela a été évoqué, la réforme récemment votée à titre définitif par le Parlement accepte, pour la première fois, le principe de l'accord préalable, sans toutefois en préciser les modalités d'application.

Rien n'y est dit, par ailleurs, de ce qui se passerait si les statuts spéciaux devaient ne pas être révisés (un cas de figure qui, d'après quelques propositions avancées pendant l'examen du texte de la réforme Renzi-Boschi au Parlement, aurait dû engendrer, à l'expiration d'un délai donné, l'application automatique de la réforme, à titre de sanction, à la Région autonome en cause). Cette opération est devenue, de toute évidence, urgente pour la Région autonome Vallée d'Aoste, dans son propre intérêt - puisque de nombreuses parties de son statut s'avèrent substantiellement vieillies, voire obsolètes - mais aussi dans l'intérêt de ses relations avec l'État, aux fins de leur actualisation à la lumière des réformes des vingt dernières années.

Les formes de cet « accord préalable » sont donc totalement à explorer.

Une dernière remarque concerne, enfin, la Vallée d'Aoste, seul cas en Italie de cumul au profit d'une seule collectivité territoriale des compétences régionales et provinciales. Une disposition spéciale prévoit que la Région maintienne, même après la disparition des Provinces en tant que collectivités dotées d'organes élus, toutes les compétences qu'elle exerce depuis 1945. Et même si à l'avenir l'État devait attribuer ces compétences à d'autres organismes ou à des agences spéciales, en Vallée d'Aoste celles-ci continueraient d'être exercées par la Région.

-----  
1 Cette contribution est extraite de la publication du Conseil régional de la Vallée d'Aoste intitulée *Riforma costituzionale 2016. Per una comunità informata* (mai 2016), réalisée par Anny Fontanazzi et Sandro Schincaglia, avec la participation scientifique du Professeur Roberto Louvin, destinée à informer la population de la région des implications de la réforme constitutionnelle en cours. [N.D.L.R.]



## ■ La voix d'Italie (2/2)

# L'*Italicum* : réflexions sur la constitutionnalité de la nouvelle loi électorale italienne en regard de la décision n° 1 de 2014 et du contrôle imminent de la *Consulta*

par Guisi Sorrenti

Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Messine

1. La nouvelle loi électorale italienne n° 52 de 2015 (qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016), dite *Italicum*, a été adoptée en vue d'assurer la stabilité de l'exécutif, dans le sillage des mesures de rationalisation du parlementarisme, vu la fragilité des majorités issues des urnes même après le tournant majoritaire du système électoral italien de 1993. Cette loi vise en fait à introduire un gouvernement de type primo-ministériel, affectant sensiblement les évolutions du parlementarisme italien. La nouvelle réglementation renforce précisément la légitimation de l'investiture du Président du Conseil, en attribuant la prime majoritaire à la liste arrivée en tête et non à la coalition, affaiblit le pouvoir de négociation des petits partis en prohibant l'apparementement entre les deux tours, et réduit la fragmentation politique en fixant des seuils plus sévères de représentation ; en bref, l'*Italicum* favorise la polarisation du système autour de deux « partis piliers » et de leur leader. Ce modèle se superpose à la réforme constitutionnelle Renzi-Boschi qui prévoit l'abolition du bicamérisme égalitaire et, en conséquence, la prérogative également attribuée au Sénat d'accorder au Gouvernement sa confiance, à la condition cependant qu'elle reçoive l'accord des Italiens lors du référendum qui se tiendra le 4 décembre 2016.

Toutefois, après la décision n° 1 de 2014 par laquelle la Cour constitutionnelle a annulé la loi électorale n° 270 de 2005 dite *Porcellum*, toute considération sur l'utilité des modifications que la nouvelle loi promet d'apporter aux relations entre le Parlement et le Gouvernement et au fonctionnement de ce tandem quant à l'orientation politique doit être nécessairement précédée d'une évaluation de constitutionnalité de la réglementation. La décision capitale de 2014 a en effet considéré comme étant inconstitutionnels non seulement le système de la prime majoritaire prévue par la loi *Porcellum*, en ce qu'il était dépourvu d'un seuil minimal pour son attribution, mais aussi celui des listes bloquées, qui annihile les préférences exprimées par les citoyens, en violation tant de l'exigence de

représentativité des assemblées parlementaires que de la souveraineté populaire (article 1<sup>er</sup> de la Constitution italienne), qui trouve dans le droit de vote son expression première. Avec sa décision de 2014, la Cour a investi dans le champ du contrôle juridique un terrain initialement confié de façon exclusive au politique, en franchissant une « zone franche » du contrôle de constitutionnalité. Cette avancée jurisprudentielle n'aurait pu avoir lieu sans quelque forçage procédural : la question, soulevée par la Cour de cassation qui avait à juger du contrôle du droit de vote devant le juge civil, était douteuse quant à sa *rilevanza*<sup>1</sup> eu égard à l'issue de la décision à prendre par le juge du fond, car portant sur une loi déjà

législateur, pour prémunir la nouvelle réglementation électorale de tout vice de constitutionnalité, était chargé d'introduire « un seuil raisonnable de votes minimum pour prétendre à l'attribution de la prime » majoritaire, de façon à éviter que l'écart entre les votes effectivement obtenus et le nombre de sièges finalement attribués outrepassent un niveau acceptable. Un écart excessif aurait en effet entraîné une distorsion du vote - implicitement nécessaire pour toute prime majoritaire afin de parvenir à l'objectif légitime de gouvernabilité - incompatible avec l'exigence opposée et également d'importance constitutionnelle d'assurer une réelle représentativité des assemblées parlementaires.

L'*Italicum* prévoit l'attribution de 340

**Après la décision n° 1 de 2014, le législateur, pour prémunir la nouvelle réglementation électorale de tout vice de constitutionnalité, était chargé d'introduire « un seuil raisonnable de votes minimum pour prétendre à l'attribution de la prime » majoritaire (...)**

appliquée.

Après la décision historique de la *Consulta*, toute loi électorale doit être confrontée aux limites qu'elle a fixées ; mais, concernant l'*Italicum*, la question n'est pas seulement théorique, puisqu'elle est déjà pendante devant la Cour, eu égard de nouveau aux modalités d'attribution de la prime majoritaire et au caractère toujours bloqué des listes (quoique désormais de façon partielle), ainsi qu'à d'autres aspects voisins.

Les points de la loi qui doivent être évalués en tant que susceptibles de transgresser les principes fixés par la Cour constitutionnelle sont relatifs aux trois piliers sur lesquels porte la réglementation : le mécanisme d'attribution de la prime majoritaire ; les seuils minimaux requis ; les modalités d'expression du vote, en référence en particulier au vote préférentiel, aux possibilités de candidatures multiples et à la représentation du genre.

2. Après la décision n° 1 de 2014, le

sièges (correspondant à 55 % du total des 618 sièges, auxquels s'ajoutent les 12 sièges réservés à la circonscription de l'étranger) à la liste qui obtient au moins 40 % de votes au plan national ou, à défaut, à celle arrivée en tête suite au ballottage entre les deux listes obtenant le plus de voix. La loi interdit par ailleurs l'apparementement entre les partis entre les deux tours, empêchant de fait la formation de coalitions.

Le choix du législateur de fixer le « seuil minimal de votes » à 40 % semble raisonnable, en ce qu'il n'affecte que de 15 % la correspondance entre la constitution de la majorité de gouvernement et son soutien effectif en nombre de votes, ce qui ne semble pas intolérable, si l'on considère qu'une prime moindre aurait été dangereuse pour le maintien de l'exécutif.

Demeurent cependant quelques motifs de perplexité. Puisqu'il est en effet assez improbable, dans le panorama politique italien caractérisé par une fragmentation

endémique, qu'un parti obtienne 40 % des voix au premier tour, l'*Italicum* finit de façon réaliste par envisager le sort des choix électoraux du pays en considération de la perspective du ballottage qui deviendra en fait probablement une constante des élections. En ce cas, demeure la possibilité qu'une liste qui obtient par exemple seulement 26 % des suffrages au premier tour (hypothèse que la Cour constitutionnelle stigmatisait expressément dans sa décision n°1 de 2014), parvienne, en tant qu'une des deux listes arrivées en tête, au ballottage et le remporte. Dès lors, l'écart entre les votes et leur représentation en sièges s'élèverait à 29 %. Il est vrai qu'au second tour le nombre de voix qu'elle obtiendrait serait monté à au moins 50 % plus une, mais cela n'advierait qu'en raison des circonstances, l'alternative offerte aux électeurs étant réduite au choix entre deux listes. Il faut par conséquent se demander si le système à deux tours ne risque pas de se réduire à un pur mécanisme technique permettant artificiellement d'atteindre un pourcentage élevé de suffrages afin de s'adjuger la prime si désirée, tout en maintenant toutefois un déficit substantiel de représentativité.

Afin de dissiper de tels doutes, la loi aurait alternativement pu : 1) prévoir, sinon la possibilité de coalitions au premier tour, du moins la possibilité d'apparementement au second, en considération par ailleurs de la présence, dans de nombreux pays européens, de gouvernements de coalition ; 2) prévoir un seuil minimum (bien inférieur à 40 %) devant être atteint dès le premier tour pour que le parti finalement victorieux au second puisse prétendre à la prime majoritaire.

Ce n'est pas un hasard si ces variables sont parfois expressément insérées dans certains ordres juridiques qui prévoient dans leurs systèmes électoraux la possibilité de ballottage, en l'entourant des moyens nécessaires pour réduire les possibilités de distorsion. Il est infondé d'évoquer, pour avaliser le choix du législateur, et toujours dans une perspective comparatiste, un parallélisme avec les systèmes dans lesquels résulte du second tour l'élection à une charge de l'exécutif ; alors que, ici, la *reductio ad unum* entre les votes et la personnalité politique qui endossera la charge institutionnelle résulte logiquement - je dirais « naturellement » - du système, il en va différemment quand le ballottage est employé pour l'attribution de sièges d'un organe collégial tel une assemblée représentative dont il n'est aucunement dit que la majorité, par principe, doit être monocolore.

3. Selon l'*Italicum*, « accèdent à la répartition des sièges les listes qui

obtiennent, sur la base nationale, au moins 3 % des votes » (sauf dispositions particulières pour le Val d'Aoste et le Trentin-Haut-Adige).

Si en principe l'exclusion de l'accès à la distribution des sièges est contraire au principe d'égalité car elle prive de valeur certains votes, les seuils visent par ailleurs à induire chez les acteurs politiques des comportements destinés à favoriser les processus d'agrégation et de simplification de l'offre politique et constituent ce faisant un autre des correctifs à l'avantage de la gouvernabilité. La raison de ces seuils réside par conséquent, encore une fois, dans l'équilibre entre la représentativité des assemblées électives et les exigences de stabilité des exécutifs et de garantie de leur capacité décisionnelle. Plaident pour la raisonnable (*ragionevolezza*) de l'équilibre garanti à ce propos par le législateur italien le fait que, d'une part, presque tous les systèmes électoraux occidentaux ont introduit un seuil minimal compris entre 3 et 5 % et, d'autre part, une résolution adoptée le 18 avril 2007 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui, tout en reconnaissant en la matière une grande marge discrétionnaire aux États, a considéré qu'il importait que les ordres juridiques des démocraties évoluées appliquent des seuils minimaux supérieurs précisément à 3 %.

Si l'on cesse toutefois de considérer isolément ce choix et qu'on l'observe eu égard, aussi, à l'attribution de la prime majoritaire, on ne peut nier que les potentialités de distorsion du vote se multiplient en conséquence. L'important avantage en sièges satisfait déjà amplement l'exigence de gouvernabilité, raison pour laquelle peut s'avérer discutable une autre altération du caractère spéculaire des assemblées en regard de la composition du corps électoral. Face à la perspective de transformation possible du Sénat en Chambre des Régions désignée par des élections au second degré, la nécessité que la seule Chambre élue au suffrage universel conserve un degré suffisant de représentativité, d'articulation pluraliste interne et de capacité d'inclusion sociale est plus grande encore.

On peut toutefois argumenter dans un sens contraire que les seuils minimaux sont destinés à réduire la fragmentation du front d'opposition, en le rendant plus compact et doté d'une capacité d'action efficace, atténuant en définitive le déséquilibre politique produit par la prime majoritaire en faveur de la liste vainqueur.

Les évaluations possibles à ce propos confirmer que le jugement que va rendre la Cour constitutionnelle relève plus d'appréciations délicates sur les aspects systémiques de la réglementation électorale que de démonstrations linéaires et rigides.

4. La loi ne démantèle pas du tout l'institution de la liste bloquée, mais la cantonne aux seules têtes de liste des cent collèges plurinominaux dans lesquels s'articulent les vingt circonscriptions électorales dont se compose le territoire italien. Il ne semble pas qu'il y ait à cet égard de vices d'inconstitutionnalité : la Cour constitutionnelle a en effet considéré comme inconstitutionnelle la seule hypothèse dans laquelle il manque aux parlementaires élus l'indication personnelle de leurs colistiers. Elle a ensuite en particulier souligné que les listes trop longues sont de nature à empêcher les électeurs de connaître et d'évaluer les nombreux candidats, pour accomplir un choix conscient.

Plus problématique est en revanche la disposition qui permet à chaque candidat de se présenter dans plusieurs collèges, jusqu'à dix. La loi ne conditionnant aucunement la liberté du candidat qui s'avérerait élu dans plusieurs collèges d'opter pour l'un des sièges correspondants, des vices d'inconstitutionnalité potentiels pourraient résulter des doutes quant au respect de l'inclination personnelle de l'électeur pour l'élu. Le principe de personnalité du vote exigerait plutôt que soit attribué automatiquement au candidat plusieurs fois élu le siège correspondant au collège dans lequel il a obtenu le pourcentage le plus élevé de suffrages, de sorte que son affectation résulterait du choix de l'électorat et non d'une option subjective et entièrement libre du candidat.

En outre, et pour se limiter pour l'heure à un constat factuel, dans le panorama quadripartite actuel (*Pd, M5S, FI, Lega*), si, ainsi que les enquêtes d'opinion le prouvent, il y a un écart notable entre le parti en tête et les trois autres, ces



derniers ne pourraient alors remporter qu'à peine plus de cent sièges (soit l'équivalent du nombre de circonscriptions existantes). De sorte que les sièges attribués à ces trois partis seraient presque exclusivement affectés aux têtes de liste, les figures de l'opposition constituant en quelque sorte un ensemble de « nommés », ce qui renforcerait le pouvoir contrôle de leur leader respectif.

Quant au rééquilibrage entre les genres enfin, l'*Italicum* prévoit que les candidats soient placés sur la liste « selon un ordre alterné de genre » et qu'aucun des deux sexes ne puisse être représenté à plus de 50 % ; que parmi les têtes de liste il n'y ait pas plus de 60 % de candidats du même sexe ; que l'électeur puisse exprimer jusqu'à deux préférences, mais qu'en ce cas il doive voter pour des candidats de sexe différent, à peine de nullité de la seconde préférence. Conformément aux principes affirmés par une jurisprudence constitutionnelle consolidée en la matière (décisions n<sup>os</sup> 422 de 1995, 49 de 2003 et 4 de 2010) l'exigence légitime de

rééquilibrage entre les deux sexes dans les lieux de représentation politique ne peut s'opérer au détriment excessif de la liberté de vote de l'électeur. À l'aune de cette orientation, on peut affirmer qu'en regard de la réglementation en vigueur il n'y a, si l'on excepte les listes bloquées, aucun conditionnement de la liberté de l'électeur étant donné que, outre le fait qu'il existe toujours la possibilité d'exprimer un seul vote de préférence, l'attribution des sièges dépendra de toute façon de la quantité des préférences reçues.

5. Ainsi qu'on l'a plusieurs fois dit, l'évaluation de l'*Italicum* d'un point de vue juridico-constitutionnel est liée à l'issue du référendum qui décidera du sort de la réforme constitutionnelle en cours. On comprend alors les raisons qui ont poussé la Cour constitutionnelle le 20 septembre dernier à renvoyer (probablement juste après la tenue du scrutin) sa décision sur les questions pendantes de constitutionnalité, alors qu'elle aurait dû la rendre le 4 octobre. En réorganisant son agenda, la *Consulta* évite sagement d'entrer dans l'arène politique

qui voit s'opposer les tenants du « oui » et du « non » à la révision, et dont les positions sont liées à l'évaluation de l'*Italicum* ; d'autant qu'elle préserve ainsi avec précaution, par cette logique attentiste, son travail, devant l'intention annoncée que la loi soit prochainement soumise à certaines modifications significatives. Si c'était bien le cas, il s'agirait alors de la quatrième modification, depuis la loi *Mattarellum* de 1993, apportée au système électoral italien en un peu plus de vingt ans. ■ **traduction Julien Giudicelli.**

-----  
 1 La *rilevanza* ou une question *rilevante* est définie par le Doyen Jean-Claude Escarras comme une « question ayant pour objet des dispositions ou des normes dont il y aura nécessairement à faire application dans l'action principale, soit qu'elles touchent au fond de celle-ci, soit qu'elles concernent la compétence du juge, les droits et devoirs des parties, les formes de la procédure l'acquisition des preuves, etc », J.-C. Escarras, « La justice constitutionnelle en Italie », *Couv.*, vol. 1, 1987, p. 42 et s.

## ■ Parlement

### Imbroglia législatif : le retour de la « fin de vie » à la Chambre des députés

Le 16 septembre dernier, les partisans du *Movimento 5 Stelle*, sollicités par le député Matteo Mantero (*photo ci-dessous*), approuvent à plus de 90 % des voix, sur un total de vingt mille inscrits, les propositions de loi sur la déclaration anticipée de traitement régulant l'euthanasie passive. Cette problématique est au cœur des réflexions des parlementaires depuis le début de la XVIII<sup>e</sup> législature ; notamment, dès 2013, avec la proposition d'initiative populaire présentée par l'association Luca Coscioni, soutenue par près de soixante-sept mille signatures.

De manière générale, l'euthanasie est définie comme « l'action ou l'omission qui, par sa nature et les intentions de celui qui agit (euthanasie active) ou s'abstient d'agir (euthanasie passive), entraîne de manière anticipée la mort d'une personne atteinte d'une pathologie incurable afin d'abrèger ses souffrances » (Enc. Treccani). Elle véhicule l'idée d'un « droit à mourir », plus précisément d'un droit à mourir dans la dignité, s'opposant à l'indisponibilité de la vie garantie à l'article 2 de la Constitution italienne. Imprégné de ce principe d'invulnérabilité de la vie, l'article 579 du Code pénal, relatif à « l'homicide du consentant », punit « quiconque cause la mort



d'un homme, avec son consentement, d'une peine d'emprisonnement de six à quinze ans ». Le consentement du patient n'est donc pas une cause d'exonération de la responsabilité mais seulement une circonstance atténuante justifiant une peine d'emprisonnement inférieure à celle prévue pour l'homicide volontaire. Dans le même ordre d'idées, l'instigation ainsi que l'aide au suicide par action ou omission sont incriminées à l'article 580 du même code. Néanmoins, ces dispositions ne s'appliquent pas à la situation dans laquelle le patient choisit délibérément de refuser les traitements thérapeutiques pouvant retarder ou empêcher sa mort. La législation italienne opère donc implicitement une distinction entre le fait de « provoquer la mort » et de « laisser mourir », qui est mise notamment en exergue par le Comité national de la bioéthique (Comitato nazionale per la Bioetica, « Rifiuto e rinuncia consapevole al trattamento sanitario nella relazione paziente-medico », 24 octobre 2008, p. 14). Seule la première hypothèse s'avère répréhensible ; la seconde, assimilable à l'euthanasie passive, apparaît légale dans la mesure où l'obligation de soin incombant au personnel médical ne peut se réaliser à l'encontre du consentement du patient. En ce sens, à l'occasion de l'arrêt n<sup>o</sup> 438 de 2008, la Cour constitutionnelle italienne déduit des articles 13 et 32 de la Constitution « le droit [en vertu duquel] [...] nul ne peut être contraint à un traitement médical spécifique ». L'effectivité de ce droit apparaît dans les faits toute relative pour les personnes en état végétatif chronique. Cependant, on se rappellera que la Cour de cassation a fait droit à la demande d'un père de famille

d'interrompre les traitements maintenant en vie sa fille, Eluana Englaro<sup>1</sup>. En l'absence de législation sur la « fin de vie », le champ d'application de la déclaration anticipée de traitement, permettant à une personne d'exprimer de manière anticipée des indications de traitements dans l'hypothèse où elle se trouverait dans une situation d'incapacité d'exercer son propre droit à consentir, est sujet à controverse.

À cet égard, le dépôt d'une vingtaine de propositions de loi sur la fin de vie à la Chambre des députés témoigne d'une volonté commune de combler ce vide juridique. Ces propositions dévoilent toutefois des objectifs antagonistes. Une première catégorie de propositions, soutenant celle d'initiative populaire, préconise la dépenalisation de l'euthanasie, se faisant « un devoir juridique et moral, d'attribuer à l'individu atteint d'une pathologie incurable en phase terminale la faculté de choisir les modalités de sa propre existence », selon les termes de la députée Titti Di Salvo. La proposition n° 2218 de la représentante de « Libertés et droits sociaux européens » du groupe « Parti démocrate » à la Chambre des députés se rapproche de celle de Marisa Nicchi (n° 2973), députée pour la *Sinistra Ecologia Libertà*, du groupe *SI-SEL* (*SI, Sinistra Italiana*) et de celle présentée par la députée Eleonora Bechis (n° 3336), à l'origine de « Alternative Libre » dans le groupe mixte de l'assemblée parlementaire. En revanche, pas moins de seize propositions de loi présentées, notamment par Raffaele Calabro de *Area Popolare* (coalition regroupant le *Nuovo Centro Destra* et l'*Unione di Centro*), par Settimo Nizzi, député de *Forza Italia* mais également par Vanna Iori du Parti démocrate, préconisent de réguler le consentement éclairé du patient dans le respect de la législation actuelle. Ces oppositions traduisent des interprétations divergentes, et surtout irréconciliables, du droit en vertu duquel nul ne peut être contraint à un traitement médical spécifique.

Les premières considèrent que « le droit à la vie ne peut pas être entendu comme une coercition à vivre, indépendamment des conditions concrètes d'une pareille survie » pour reprendre les propos de la députée Titti Di Salvo. Il ne s'agit pas pour autant de consacrer un « droit à mourir » de manière absolue. Les propositions s'efforcent de subordonner la dépenalisation de l'euthanasie, d'une part, à la réunion de plusieurs conditions liées à la capacité de la personne, à son consentement éclairé et à sa pathologie et, d'autre part, à diverses obligations à la charge du médecin. Elles réservent la possibilité de « demander et d'imposer à un tiers de mettre fin à sa vie » aux personnes atteintes de pathologies à « caractère incurable » dont le pronostic vital est « funeste » (PDL n° 2218 et n° 2973), voire inférieur à dix-huit mois (art. 3, PDL n° 1582). De surcroît, la pathologie doit également engendrer de « graves souffrances » (*ibidem*) ou des « souffrances physiques ou psychiques insupportables » (PDL n° 2218 et PDL n° 2973) ; sur ce point la proposition n° 2218 ajoute que ces souffrances doivent être telles qu'on ne peut les éliminer au moyen de traitements pharmaceutiques. Il s'agit donc pour une personne condamnée à mourir de pouvoir choisir de mettre un terme à d'insupportables souffrances.

Par ailleurs, les textes fixent une série d'obligations à la charge du médecin visant principalement à éclairer le consentement du patient et à confirmer le caractère grave et incurable de la maladie. Sur ce dernier point, le médecin est tenu de requérir un autre avis médical, de prendre en compte les considérations de son équipe puis, dans le cas où il retiendrait que le décès « ne surviendra pas à brève échéance », il se doit de consulter un psychiatre ou un

spécialiste de la pathologie afin qu'il s'assure du caractère « volontaire, répété et pondéré de la demande ». En outre, un délai d'un mois, à compter de la déclaration du patient, est nécessaire pour procéder à l'euthanasie. La proposition n° 3336 présentée par la députée Eleonora Bechis présente l'originalité d'exclure l'objection de conscience du corps médical. La rigueur de ces conditions et la procédure à respecter dévoilent que le doute n'a pas sa place, que ce soit dans la déclaration d'intention du patient ou dans l'intervention médicale qui met volontairement fin à la vie d'une personne.

La légalisation de l'euthanasie s'accompagne également de dispositions visant à réguler les modalités de la déclaration anticipée de traitement. Sur ce point, le principal objet de discordance entre les partisans des propositions sur le testament biologique réside dans ce qu'il faut entendre par traitements susceptibles d'être interrompus. Une interprétation restrictive des traitements sanitaires, défendue notamment par les propositions de Raffaele Calabro (PDL n° 3596) et Settimo Nizzi (PDL n° 3584), exclut de la déclaration anticipée de traitement « l'hydratation et l'alimentation artificielle » en ce qu'elles garantissent les fonctions physiologiques essentielles du patient. Pourtant, l'ensemble des détracteurs de l'euthanasie ne partage pas ce point de vue. Ainsi, plusieurs députés appartenant au *Movimento 5 Stelle* incluent dans la déclaration anticipée de traitement l'interruption de l'alimentation et de l'hydratation artificielle à l'instar de la proposition déposée par Vanna Iori du Parti démocrate (PDL n° 3630).

**En définitive, l'ensemble des députés reconnaît un droit de refuser des traitements sanitaires sans pour autant s'accorder sur les limites de ce dernier.**

En définitive, l'ensemble des députés reconnaît un droit de refuser des traitements sanitaires sans pour autant s'accorder sur les limites de ce dernier. Les Commissions parlementaires chargées d'examiner ces propositions, préalablement à la discussion à la Chambre des députés (à savoir, la Commission II « Justice » et la Commission XII « Affaires sociales »), semblent également se heurter à des désaccords. En effet, l'examen des propositions soutenant la dépenalisation de l'euthanasie, initié le 1<sup>er</sup> mars 2016, a été reporté à une date indéterminée. Notons à ce sujet, que le Président de la Commission XII « Affaires sociales », Mario Marazziti, du groupe *Democrazia solidale - Centro democratico*, a également présenté une proposition de loi sur la déclaration anticipée de traitement s'opposant à la dépenalisation de l'euthanasie. Par ailleurs, le comité restreint chargé par ces commissions de présenter un texte unifié des seize propositions précédemment mentionnées enchaîne les réunions depuis le 28 avril. Ce n'est qu'une fois l'unification des propositions effectuée par les Commissions réunies que la Chambre des députés pourra s'acquitter de la lourde tâche de concilier l'indisponibilité de la vie avec le droit de refuser des traitements sanitaires, de manière à garantir la dignité de la personne humaine dans la vie comme dans la mort. ■ **Tatiana Disperati.**

-----  
1. Cass., 16 octobre 2007, n° 21748. La Haute juridiction subordonne l'arrêt des traitements à la réunion de deux conditions. D'une part, le sujet doit avoir été déclaré dans un état pathologique de coma irréversible, sans aucune possibilité, avec les moyens des connaissances médico-scientifiques universellement connues, d'améliorer et/ou récupérer l'état de conscience et de perception, entendu au sens large. D'autre part, lorsque le patient était en état de le faire, il doit avoir exprimé une volonté en ce sens ou que celle-ci puisse se déduire de la culture, de la religion, de l'expérience de vie et de ses convictions sociales, psychiques et physiologiques.

## ■ Élections municipales

# Les débuts de Virginia Raggi à la mairie de Rome : entre défis et controverses

Virginia Raggi est la première femme à occuper le poste de maire de Rome et de la métropole. Elle est aussi le premier maire de la capitale, élu sous l'étiquette du *Movimento 5 Stelle (M5S)*. Elle est enfin le plus jeune maire de la capitale. Cette avocate de 38 ans, ancienne étudiante de l'université de Rome *La Sapienza*, spécialiste de droit civil, du droit d'auteur et du droit de la propriété intellectuelle, a été élue le 19 juin 2016, avec plus de 67 % des voix des Romains.

La démission de son prédécesseur, Ignazio Marino, mis en cause pour des « affaires », mais également pour une gestion jugée désastreuse de la ville (v. M. Bardin, « Rome : le "bras de fer" qu'Ignazio Marino ne pouvait gagner », *LLI*, n° 7, pp. 20-22) avait entraîné la dissolution automatique du conseil municipal et l'organisation d'élections anticipées.

C'est à l'issue des primaires organisées sur internet par son parti que Virginia Raggi s'est portée candidate au poste de premier édile. Au détriment de son opposant Marcello De Vito, elle aurait, par ailleurs, bénéficié du soutien du cofondateur du *M5S*, Gianroberto Casaleggio (décédé deux mois avant l'élection) pour sa modernité, sa prestance et son éloquence. Le choix du parti reste étonnant, car en dehors d'être un « pur produit du laboratoire 5 étoiles » selon *La Stampa*, Virginia Raggi n'a pas une grande expérience politique. Celle-ci se limite à un mandat de conseiller municipal à Rome (elle avait été élue en juin 2013). Durant ce mandat, elle a été porte-parole du conseil municipal et a « suivi avec attention » (selon ses dires) entre autres les travaux de la Commission des écoles, les politiques sociales, culturelles, les politiques pour la jeunesse ou encore le dossier de *Rome Capitale*. En définitive, c'est précisément le fait d'être novice, le fait de n'être pas mêlée à des affaires de corruption et de prôner la transparence qui ont permis à Virginia Raggi de gagner les élections.



Au premier tour, le *M5S* et Virginia Raggi recueillaient un peu plus de 35 % des voix. Le parti disposait alors de 29 sièges sur les 48 constituant le conseil municipal. Cependant, cela ne permettait pas à la jeune femme d'être élue directement maire de Rome. Il faudra attendre le second tour, le 19 juin 2016, pour qu'elle l'emporte avec un peu plus de 67 % des suffrages exprimés face au candidat du *Pd*, Roberto Giacchetti, pourtant à la tête d'une large coalition de centre gauche.

Si Virginia Raggi a emporté l'élection « haut la main », elle fait face à de nombreux défis. En effet, elle doit aujourd'hui diriger une ville dont la dette s'élève à 11 milliards d'euros. L'une de ses premières décisions a été de renoncer à porter la candidature de Rome pour les Jeux Olympiques de 2024, tout en sachant que des dossiers urgents, telles la crise de la gestion des ordures ou celle des transports, l'attendaient. À ce propos, Roberto Morassut, membre du *Pd* et donc de l'opposition, n'hésitait pas à évoquer une « capitale paralysée ».

Cependant, avant de pouvoir résoudre ces problèmes, elle a dû constituer une équipe municipale viable. Un exercice nouveau pour lequel elle a déjà été fortement critiquée. Entre des personnalités jugées controversées et des méthodes parfois qualifiées de « douteuses », elle, qui se voulait exemplaire, en s'étant engagée à travailler en « toute transparence » est accusée de ne pas adopter « librement » ses décisions.

### I. - UN MAIRE INCAPABLE DE CONSTITUER UNE ÉQUIPE MUNICIPALE ?

La constitution de l'équipe municipale, quelques semaines plus tard, n'a pas mis fin aux polémiques qui se sont même amplifiées après l'été.

Tout a commencé le 1<sup>er</sup> septembre, avec le renvoi de la chef de cabinet, Carla Romana Raineri. Selon un avis de l'ANAC (l'Autorité Nationale Anti-Corruption instituée en 2014), celle-ci n'aurait pas été nommée conformément à la réglementation en vigueur (décret législatif n° 267 de 2000, *Testo unico enti*

*locali*). Elle était également mise en cause, depuis l'été, à propos du montant jugé exorbitant de ses salaires.

Le même jour, Marcello Minenna, ancien membre de la *Consob (Commissione nazionale per le società e la Borsa)*, démissionnait, de son poste d'adjoint au « budget, au patrimoine et à la réorganisation des délégations » (il avait été nommé le 6 juillet). Le conseil municipal prenait alors la décision de séparer les différentes fonctions. Le 7 septembre, par l'ordonnance du maire n° 74 (disponibles sur [www.comune.roma.it](http://www.comune.roma.it)), Raffaele De Dominicis était nommé comme adjoint au Budget. Virginia Raggi commentait la nomination de cet ancien magistrat de la Cour des comptes en termes élogieux en affirmant qu'il s'agissait d'une « personnalité de premier ordre », à la fois un « magistrat » et un « technicien » ayant « combattu pour la légalité et la transparence ». Elle s'estimait ainsi honorée d'accueillir un « *serviteur de l'État* » dans son équipe. Pourtant, le 28 septembre, une autre ordonnance (n° 75) portait retrait de cette nomination et reportait la désignation d'un nouvel adjoint à une date ultérieure. C'est finalement Andrea Mazzillo, un proche collaborateur de Virginia Raggi (il a notamment été en charge de la collecte de fonds et de la direction de sa campagne électorale), qui est désigné au poste d'adjoint au budget. Conformément aux règles relatives à la nomination des membres de la junte, il justifiait d'une solide expérience en économie et en matière de finances locales. Massimo Colombari, un entrepreneur vénitien proche de la direction du *M5S*, était également nommé pour gérer les collaborations avec les sociétés qui travaillent pour Rome.

En revanche, Virginia Raggi décidait de conserver dans son équipe Stefano Fermante au poste de comptable général de la commune alors même que ce dernier avait été nommé par le maire démocrate sortant, Ignazio Marino, en décembre 2014. La presse italienne n'a cependant pas manqué, durant l'été, de se faire l'écho d'une rumeur selon laquelle Stefano Fermante aurait proposé sa démission.

Enfin, en juillet, Virginia Raggi nommait Paola Muraro, en juillet, en tant

qu'adjointe à l'environnement, avec pour mission, notamment, de régler la crise de la gestion des ordures. Cependant, depuis le 6 septembre dernier, cette dernière fait l'objet d'une enquête de la part du Procureur de Rome. Celui-ci lui reproche « un abus de pouvoir » et la « violation des règles environnementales ». En effet, un conflit d'intérêts est susceptible d'exister, car Paola Muraro a été consultante pour la société *AMA*, sous contrat avec la ville de Rome. Si la gestion de la crise des déchets est l'un des dossiers majeurs parmi ceux qui attendent un règlement rapide par la nouvelle équipe municipale de Rome, cela ne saurait se faire au détriment des règles de bonne administration. Selon l'opposition, la nomination de Paola Muraro est un exemple parmi d'autres que Virginia Raggi n'administre pas Rome différemment de ses prédécesseurs.

## II. - UN MAIRE « EXEMPLAIRE », AGISSANT EN TOUTE LIBERTÉ ET TRANSPARENCE ?

« Elle a gagné en disant qu'elle dirigerait différemment (...) alors qu'elle commence à le démontrer » affirmait Roberto Giachetti, son adversaire à la mairie de Rome après la nomination de Paola Muraro. Pour ce dernier, Virginia

Raggi ne respecte tout simplement pas ses engagements envers les électeurs. Le candidat du *Pd* rappelait même que le *M5S* n'a de cesse de critiquer les situations de conflit d'intérêts. Il déplorait l'attitude de la nouvelle maire de Rome, qui, selon lui « non seulement (...) ne renvoie pas Murano », mais en plus « la défend » avant de conclure « ceci est incompatible avec ce qu'elle a dit lors de la campagne électorale ».

Virginia Raggi s'était engagée, si elle était élue, à travailler en toute transparence. C'est pour cette raison qu'elle a d'ailleurs renvoyé sa chef de cabinet. Pourtant, dès la nomination de Raffaele De Dominicis, cet engagement était mis à mal. L'ancien juge à la Cour des comptes avait expliqué à la presse qu'un de ses amis lui avait demandé de se rendre disponible pour entrer dans l'équipe municipale. Or, l'ami en question n'était autre que Pieremilio Sanmarco, professeur et titulaire de l'étude dans laquelle Virginia Raggi était jusqu'alors employée. Aussitôt, l'opposition s'indignait et mettait en doute l'indépendance de l'élue du *M5S* qui n'avait pas révélé cette information durant la campagne électorale. Luciano Nobili (*Pd*) affirmait ainsi qu'elle

« mentait aux Romains » en ne prenant pas « ses décisions de manière autonome » ou encore que l'équipe municipale, et plus spécialement encore De Dominicis a été choisi par « un avocat (...), patron de Raggi ».

De même, Alessia Morani, député démocrate voyait en cette controverse, « une confirmation supplémentaire (...) qu'à Rome, tout fonctionne soit avec les mêmes méthodes de décision, toujours dans des cercles de pouvoir restreints et opaques, soit en lien avec la droite, qui a pourtant tant fait de mal à la ville. Aucun nouveau vent, aucun changement (...) » (*Il Fatto quotidiano*, 5 septembre 2016).

Malgré toutes ces difficultés, Virginia Raggi reste optimiste. Elle écrivait ainsi sur le blog de Beppe Grillo que l'équipe municipale allait « de l'avant, avec courage » afin de changer « Rome et le pays ». Elle rappelait aussi avoir trouvé « une ville pleine de problèmes, mais prête à changer » avant de conclure qu'elle était « ici, avec humilité et détermination, afin de faire notre travail au service des citoyens. Ce sont nos valeurs, le *M5S* ne recule pas devant les difficultés et les attaques quotidiennes ». ■ **Céline Maillafet.**

## ■ Vie politique

# Fonctionnement des partis politiques : des débats houleux au Parlement

L'encadrement juridique du fonctionnement des partis est un sujet récurrent des débats politiques italiens. Ce n'est très pas surprenant, puisqu'ils occupent une place centrale dans le régime représentatif comme le confirme la Constitution dans son article 49. Ce dernier prévoit, en effet, que « Tous les citoyens ont le droit de s'associer librement en partis pour contribuer démocratiquement à la détermination de la politique nationale ».

L'importance du système des partis demeure intacte depuis 1946, et ce, malgré les tentatives visant à limiter leur influence en favorisant une participation citoyenne différenciée. L'affirmation de Kelsen selon laquelle « Seules l'illusion ou l'hypocrisie peuvent faire croire que la démocratie est possible sans partis politiques » (H. Kelsen, *La democrazia*, Il Mulino, 1981, pp. 56-57.) est donc toujours d'actualité faute d'avoir vu émerger des alternatives satisfaisantes.

Prenant la mesure de ce rôle central, plusieurs membres du parti démocrate italien ont soumis au Parlement un texte visant à mettre en œuvre l'article 49 C. Il s'agit, plus précisément, de combler l'absence d'une loi-cadre régissant le fonctionnement des partis politiques afin de leur imposer des normes en matière de démocratie interne (*Disposizioni in materia di disciplina dei partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica*). L'importance de leur rôle est, en effet, tel qu'elle porte en elle le risque d'une altération de la démocratie représentative si leur fonctionnement n'est pas conforme aux principes qui y sont liés.

À cet égard, plusieurs affaires, comme l'opération « mains propres » dans les années 1990 ou plus récemment, en 2011, l'annulation des primaires de Naples pour fraude présumée, ont terni l'image des partis politiques italiens et altéré la confiance que pouvaient leur accorder les citoyens. Ces derniers se sont ainsi éloignés des urnes et des mouvements populistes ont pris de plus en plus de poids en prônant tous, malgré leurs différences, un rejet du système traditionnel des partis. Or, avec l'approbation de la nouvelle loi électorale *Italicum*, le sujet de la régulation juridique des partis est revenu au cœur de l'actualité. En effet, les coalitions ne seront plus aussi fréquentes et un parti prendra une place clé au cœur du système, une position renforçant la nécessité de la conformité de son fonctionnement aux principes de la démocratie représentative. Depuis l'adoption de la Constitution, ce n'est pas la première fois que le législateur national s'intéresse à la réglementation des partis politiques, mais malgré les différentes propositions qui ont pu émerger, les normes adoptées ont principalement visé la question de leur financement. Un tournant décisif s'est notamment produit avec la loi n° 195 du 2 mai 1974 qui a introduit le financement public en réaction à la gronde qui s'est élevée contre le financement illégal. Pour autant, ce dernier n'a pas pris fin et s'est même développé comme l'a révélé l'affaire des « mains propres » déjà évoquée. Par conséquent, plusieurs mesures ont ensuite été adoptées pour tenter de remédier véritablement à cet important problème.

La dernière d'entre elles est l'adoption par le gouvernement dirigé par Enrico Letta d'un décret-loi visant à abolir progressivement

le financement public (Décret-loi n° 149 du 28 décembre 2013). Alors qu'un montant est alloué aux partis en fonction de leurs résultats électoraux, ce texte prévoit que les partis ne perçoivent que 60 % de ce montant dès son adoption, puis 50 % en 2015 et 40 % en 2016. Dès 2017, enfin, ce financement disparaîtra et les partis seront financés par des contributions volontaires des citoyens. Ces derniers donneront soit un montant équivalent à deux pour mille de leur revenu au parti de leur choix lors de la déclaration annuelle des revenus, soit des versements spontanés partiellement défiscalisés. L'avenir dira si ces mesures contribueront à mettre fin aux malversations, mais leur limite est sans doute de se cantonner uniquement à l'aspect financier du fonctionnement des partis.

Les nouvelles propositions à l'étude ont ainsi pour objet d'aller plus loin en s'intéressant cette fois-ci à la démocratie interne des partis. Jusqu'à présent, seules quelques avancées limitées ont été adoptées sur cet aspect, et ce, notamment en 2013 et en 2014. Le décret-loi n° 149 du 28 décembre 2013 a, en effet, prévu l'abolition du financement public direct, mais également des dispositions pour la transparence et le caractère démocratique des partis politiques. La loi n° 13 du 21 février 2014 a, pour sa part, introduit des dispositions visant à imposer aux partis des règles visant à établir un seuil minimum de démocratie interne et de transparence assorties à un contrôle de leurs dépenses. Les propositions en cours de discussion, si elles étaient adoptées, complèteraient ces précédentes dispositions afin de renforcer leur effectivité. Pour leur assurer une meilleure lisibilité, en outre, elles seraient toutes regroupées dans un texte général relatif au fonctionnement des partis politiques.

Dans le but de pallier les carences du système, la plus significative de ces dernières propositions est ainsi d'imposer aux partis d'acquérir la personnalité juridique s'ils souhaitent participer aux élections nationales et obtenir les financements qui y sont liés. Ce statut serait assorti de différentes obligations relatives à leur fonctionnement interne. Pour l'heure, le statut des partis politiques italiens n'est pas défini par la Constitution qui ne fait expressément référence à la reconnaissance d'une personnalité juridique que pour les syndicats (art. 39 C.). Par conséquent, tous les partis politiques quel que soit leur mode de fonctionnement interne et leur degré de transparence peuvent présenter des candidats aux élections et seule l'obtention des financements est soumise à une obligation d'inscription au registre national des partis politiques.

Une autre proposition consiste en l'interdiction de cumuler la fonction de chef de gouvernement et de président de parti, comme le fait actuellement Matteo Renzi, et ce, afin d'assurer une plus grande indépendance des institutions vis-à-vis des partis. Il s'agirait, dès lors, d'une nouvelle forme d'incompatibilité.

Les autres propositions visent, pour leur part, spécifiquement le fonctionnement interne et la garantie de la transparence et ont pour but d'imposer un seuil minimum de démocratie interne que devront respecter tous les partis dotés de la personnalité juridique. Elles traitent, par exemple, de la parité, de la protection des minorités, des modalités d'élection du président ou encore des règles de majorité.

La finalité globale du projet est donc que l'acquisition de la personnalité juridique soit assortie d'un acte constitutif contenant différentes règles visant à garantir un fonctionnement démocratique et une certaine transparence. Les partis seraient, à cet égard, davantage contrôlés puisque l'article 23 du Code civil prévoit que les délibérations de l'assemblée d'une organisation dotée de la personnalité juridique qui sont contraires à la loi, au statut ou à l'acte constitutif peuvent être annulées sur saisine de l'organisation, d'un de ses membres ou du ministère public.

De telles propositions peuvent ainsi sembler très strictes puisqu'elles feraient passer le système italien d'un extrême à l'autre, d'une réglementation souple à une réglementation stricte. Si elles étaient en vigueur, elles auraient d'ailleurs empêché le *Movimento 5 Stelle* d'obtenir des sièges à la Chambre des députés puisqu'il n'est pas doté de la personnalité juridique, caractéristique que ce parti revendique fièrement comme signe de son non-attachement au système traditionnel.

***Dans le but de pallier les carences du système, la plus significative de ces dernières propositions est ainsi d'imposer aux partis d'acquérir la personnalité juridique s'ils souhaitent participer aux élections nationales et obtenir les financements qui y sont liés.***

Or, c'est là que le projet peut être source de questionnements. Est-ce la démocratisation du système des partis et l'ouverture de l'accès aux fonctions électives qui découle de l'article 49 C. qui sont en question ou est-ce uniquement la volonté de mieux maîtriser l'émergence des partis populistes ? La prudence est de mise, car la volonté d'imposer un fonctionnement démocratique aux partis, même si elle est essentielle, ne doit pas fragiliser de façon non proportionnée le droit d'accéder aux fonctions électives (art. 51 C.) lui-même indissociable de la démocratie représentative.

Au vu de ces développements, il apparaît que les propositions du parti démocrate ont le mérite d'aller plus loin que la question du financement des partis politiques en s'intéressant à des questions clés que sont leur démocratie interne et leur degré de transparence. Néanmoins, elles manquent sans doute d'initiatives visant à moderniser le système en facilitant notamment l'émergence de nouvelles forces politiques qui ne sont, en tout état de cause, pas nécessairement populistes. Le droit pour les citoyens de se réunir en partis est certes consacré par l'article 49 C., mais il se heurte à différents obstacles qui ne sont pas traités par ces propositions. Elles confirment, quoi qu'il en soit, la place éminemment centrale des partis politiques dans le système italien.

Sans surprise, ces différentes propositions ont fait l'objet de discussions houleuses entre le Parti démocrate et le Mouvement 5 étoiles, mais elles ont malgré tout été adoptées en première lecture par la Chambre des députés le 8 juin 2016. Elles ont donc été transmises au Sénat pour discussion et il faudra encore patienter pour connaître de leur sort. ■ **Stéphanie Beckerich Davilma.**

## ■ Consultation

### Référendum sur l'eau : où en est-on cinq ans après ?

Il y a cinq ans, les 12 et 13 juin 2011, en Italie, 54,8 % des électeurs participaient au rendez-vous référendaire qui appelait les Italiens à se prononcer sur l'abrogation de deux dispositions en vigueur concernant les modalités de gestion du système hydrique (notamment, l'abrogation de l'art. 23 *bis* du décret législatif n° 112 du 25 juin 2008, qui privilégiait la concession des services publics locaux aux opérateurs économiques privés, et du premier alinéa de l'art. 154 du décret législatif n° 152 du 3 avril 2006, qui prévoyait un modèle lucratif de tarification du service, proportionné au capital investi). 95 % d'entre eux, en répondant « oui » aux questions abrogatives, disaient « non » à la marchandisation de l'eau. Questions techniques à part, en effet, l'enjeu concernait le choix du paradigme - eau privée ou eau publique ? - qui aurait dû caractériser, pour l'avenir, la réglementation de la ressource *eau* et, ainsi, de l'exercice même du droit à l'eau.

Un succès incontestable, celui d'avoir aisément atteint le quorum et d'avoir obtenu une si large victoire des oui, dont le signal avant-coureur avait été le nombre de signatures (1,4 million) que les Comités citoyens pour l'eau publique - coordonnés, depuis 2006, par le Forum italien des mouvements pour l'eau publique - avaient été en mesure de recueillir (c'est-à-dire presque trois fois le seuil de 500.000 que la Constitution fixe afin de pouvoir proposer un référendum abrogatif). Un succès, en outre, indubitable si l'on considère que le gouvernement de l'époque, enclin à faire échouer le scrutin - compte tenu surtout du fait que, outre qu'en matière d'eau, les Italiens étaient appelés, en même temps, à se prononcer sur la suppression de certains articles de la loi dite « d'empêchement légitime » (loi n° 51 du 7 avril 2010) qui intéressait directement le président du Conseil des ministres de l'époque, Silvio Berlusconi<sup>1</sup> - n'avait pas manqué de prôner l'abstention, comme le témoigne la date choisie, en début de la période des vacances estivales et non pas lors des élections administratives déjà prévues pour les 15 et 16 mai de la même année. Une réussite dont l'ampleur s'apprécie encore davantage si on la compare avec le faible taux de participation (31,2 %) au référendum du 17 avril dernier, portant sur l'avenir des plateformes pétrolières et gazières dans les eaux côtières du pays.

Dans un système où les organes de la démocratie représentative sont à l'écoute des initiatives de démocratie directe et sont capables d'y donner suite, le résultat du référendum (dont le slogan, qui avait caractérisé la campagne était symboliquement : « Ça s'écrit eau, mais ça se lit démocratie ») aurait dû, sans hésitation, se traduire dans une précise et claire orientation politique de refus de toute tendance mercantile vis-à-vis du bien « eau ».

Comme le démontrent les événements qui ont suivi le référendum, cela n'a pas été le cas. Un lustre après le choix très net des Italiens, le législateur continue pourtant, de manière croissante et de plus en plus définitive, à s'en éloigner.

Le rendez-vous référendaire poursuivait, tout d'abord, un objectif direct et immédiat, celui de l'abrogation des dites dispositions législatives. De plus - au moins pour les nombreux juristes qui avaient lutté pour sa réussite - le référendum poursuivait aussi un objectif indirect et à long terme : l'ouverture d'une « nouvelle saison démocratique », dans la pratique politique et culturelle du pays. Dans un tel contexte, il aurait été possible d'enraciner (enfin) et de développer, premièrement, un modèle de gestion des ressources vraiment innovant, inspiré par une gouvernance participative et écologique s'opposant au schéma de l'efficacité économique ; deuxièmement, une nouvelle catégorie juridique, celle de « bien commun », qui était en train de prendre forme. Il vaut donc la peine de contextualiser le déroulement du référendum et de retracer brièvement les principales étapes postérieures à la consultation.

D'abord, il faut rappeler que la réglementation italienne en matière de service hydrique, en vigueur à la veille du référendum, représentait un cas exemplaire du résultat auquel les nombreuses réformes, débutées dans les années 1990, avaient conduit dans le domaine de la gestion des services publics locaux. Avec l'approbation de la loi « Galli » (loi n° 36 du 5 janvier 1994), qui avait introduit la possibilité de confier la gestion du service hydrique à des organismes privés, le législateur avait, en effet, commencé à aligner le secteur de l'eau sur les principes de concurrence et de libéralisation du marché des services publics locaux. Une tendance qui, dans tous les domaines, était justifiée en raison

de la nécessité de garantir de nouvelles formes de revenus aux autorités locales, face à la progressive réduction des transferts de la part de l'État. En ce sens, quinze ans plus tard, le décret « Ronchi » (décret-loi n° 135 du 25 septembre 2009), en prévoyant trois hypothèses de gestion (entreprises identifiées par le biais de procédures publiques concurrentielles ; sociétés mixtes public-privé ; société en régie publique mais seulement en cas exceptionnels, c'est-à-dire vis-à-vis de situations, essentiellement dues aux conditions du territoire, ne permettant pas un recours effectif et utile au marché), paraissait « boucler la boucle » et finissait de convaincre les promoteurs du référendum « d'engager la bataille ». Une bataille engagée au mois de juin 2011, mais pas encore terminée.

La première des étapes successives au référendum, qui mérite d'être considérée, date d'août 2011 : deux mois seulement après la consultation, par le biais du décret-loi n° 138 du 13 août 2011, le Gouvernement Berlusconi réintroduisait le mécanisme de privatisation des services publics locaux, y compris pour le service hydrique. Quelques mois plus tard, en janvier 2012,



le Gouvernement Monti complétait le cadre, en prévoyant le redressement judiciaire (*commissariamento*) des collectivités locales défaillantes et en reproduisant, dans les faits, le mécanisme abrogé de tarification du service hydrique sur la base de la rémunération proportionnée du capital investi. Une opération politiquement incisive, mais qui - pour ce qui est du contenu du décret n° 138 de 2011 - n'a pas été à l'abri des critiques de la Cour constitutionnelle italienne. En effet, dans son arrêt n° 199 du 20 juillet 2012, la Cour, pour la première

fois, a déclaré l'inconstitutionnalité d'une loi pour violation de l'interdiction de réintroduction de dispositions abrogées par le peuple lors d'un référendum, consacrant ainsi l'existence d'une sorte de « contrainte référendaire ». En d'autres termes, la Cour a voulu affirmer que, compte tenu du fait que le référendum abrogatif attribue aux citoyens une fonction de contrôle politique sur les activités de leurs représentants, toute décision de l'organe politique non conforme au résultat référendaire est contraire aux dispositions constitutionnelles, si elle est prise à court terme par rapport à la date du référendum, en l'absence de changements dans le cadre politique et dans les circonstances de fait.

Malgré l'avertissement de la Cour constitutionnelle, toutefois, la tentative de rétablissement de l'option des privatisations ne s'arrête pas. Au contraire, elle se nourrit de nouveaux éléments.

Ainsi, peut-on identifier une deuxième étape, non pas chronologique mais substantielle, de détournement du résultat référendaire. Une phase représentée par l'approbation d'un ensemble de dispositions de loi - la plupart desquelles inscrites dans des manœuvres de réforme influencées par les contraintes de la courante crise économique - apparemment distinctes et autonomes mais qui, considérées dans leur ensemble, dessinent un cadre précis qui s'inspire des logiques de la privatisation. Il s'agit, tout d'abord, de la loi n° 147 du 27 décembre 2013 (loi budgétaire pour l'année 2014) qui a imposé une série de restrictions au modèle de gestion en régie publique des services locaux, en rendant ceux-ci plus coûteux pour les municipalités et en encourageant la privatisation. Ensuite, le décret-loi n° 133 du 12 septembre 2014, converti en loi n° 164 du 11 novembre 2014 (*Sblocca Italia*), dans son article 7 a modifié le Texte unique sur l'environnement (décret législatif n° 152 du 3 avril 2006), en prévoyant le passage d'un modèle de gestion à caractère unitaire à l'intérieur de chaque milieu territorial optimal (*ATO, Ambito territoriale ottimale*) à un modèle de gestion unique pour chaque ATO. Enfin, du Texte unique sur les services publics locaux d'intérêt économique général, actuellement en préparation en application de la loi « Madia » (loi n° 124 du 7 août 2015). Comme l'indique le rapport illustratif qui accompagne le texte, le but est de mettre de l'ordre dans le cadre normatif en vigueur, qui est le « résultat d'une série d'interventions décousues qui ont oscillé entre la promotion de formes publiques de gestion et des incitations, plus ou moins prononcées, en faveur des appels d'offres ». Les lignes directrices de

l'ordre envisagé - précise l'Analyse sur l'impact de la réglementation, jointe au texte de loi - sont la limitation de la régie publique aux seuls cas de nécessité stricte ; la rationalisation des méthodes de gestion des services publics locaux, en vue du renforcement du rôle des acteurs privés ; l'affirmation des principes de l'économicité et de l'efficacité dans la gestion des services publics locaux, afin de renforcer le principe de la concurrence.

La troisième étape, emblématique, concerne le parcours parlementaire de la proposition de loi d'initiative populaire relative aux principes de gouvernement et de gestion de l'eau qui, dans sa première configuration, date désormais de 2007. Elle avait, en effet, représenté le premier pas que le Forum italien des mouvements pour l'eau publique avait accompli dans

**(...) une réflexion  
s'impose sur le  
détournement de la  
volonté populaire, dont  
l'expérience de la  
revendication de l'eau  
publique est paradigme.**

sa lutte contre la marchandisation de l'eau, en recueillant plus de 400.000 signatures. Cette initiative n'avait toutefois jamais été discutée par le Parlement italien avant le référendum. C'est, en effet, seulement après le succès référendaire que cette proposition revient à l'ordre du jour, grâce à l'intérêt d'une association de parlementaires formée entre-temps, symboliquement nommée Groupe *Acqua bene comune* et composée d'environ 200 parlementaires appartenant à différents groupes politiques. Ce groupe parlementaire hétérogène déclare non seulement vouloir souscrire au contenu de l'initiative populaire de 2007, mais aussi - et surtout - vouloir traduire définitivement en loi le résultat du référendum. Cette troisième étape paraissait donc interrompre le recul dont les deux précédentes avaient été l'expression. Contre toute attente, elle finit par en représenter le point culminant : sous prétexte d'assurer la mise en œuvre de la volonté populaire, la proposition de loi promue pour le retour au public de l'eau est approuvée en première lecture par la Chambre des députés (et demeure à présent à l'examen des commissions du Sénat) mais elle est amputée de son point névralgique. Pire encore, cette mutilation des contenus de la loi a été accomplie, comme le jargon politique le suggère, « à

coups d'amendements », lors de deux sessions de la Commission « Environnement, territoire et œuvres publiques » de la Chambre, au mois de mars dernier. L'objectif déclaré du projet de loi était « de sauvegarder les ressources en eau en tant que bien commun public inaliénable, à des fins de protection des générations futures et de gestion en dehors des règles du marché ». Il semblait donc être question d'introduire, de façon décisive, une gouvernance publique du cycle naturel et intégré de l'eau, respectueuse de sa nature de bien commun et, par conséquent, inspirée des principes de la démocratie et de la participation à la gestion. Toutefois, au cours desdites sessions, on a, d'abord, supprimé l'article 6 originaire, concernant le retour à la régie publique dans la gestion du service hydrique intégré, et, puis, l'article 7 qui prévoyait la constitution d'un Fonds national pour la gestion publique du service hydrique a subi le même sort. En conséquence, le texte de loi n'a même pas pu maintenir le titre originaire, toute référence à la *ripubblicizzazione* ayant été nécessairement éliminée ; le groupe parlementaire « *Acqua bene comune* » a perdu sa connotation transversale et le texte de loi est devenu une prérogative de la majorité. Comme l'a efficacement mis en évidence Stefano Rodotà, il s'agit là, concrètement, d'une énième tentative de faire échouer le résultat du référendum : « Ce n'est pas une question secondaire, parce que [l'eau] est un bien de la vie et parce que, en agissant ainsi, on remet en question la pertinence d'un outil essentiel pour l'intervention directe des citoyens ».

Si l'on considère que le référendum avait nettement indiqué que les Italiens souhaitaient un système de gestion publique de l'eau décourageant toute initiative privée et que, au contraire, le système qui est en train de se mettre en place prévoit exactement le contraire, il est clair que quelque chose n'a pas fonctionné dans le circuit démocratique. Sans prétendre comparer le cas italien de l'eau au récent, et clairement plus important, cas du Brexit - outre un net bouleversement politique, on a assisté à la paradoxale requête d'un nouveau référendum par les partisans du « Breain » - une réflexion s'impose sur le détournement de la volonté populaire, dont l'expérience de la revendication de l'eau publique est paradigme. D'un côté, parce que le thème de la gestion des services publics locaux (et notamment de l'eau), après cinq ans et quatre gouvernements (Berlusconi, Monti, Letta, Renzi), est encore d'actualité dans les travaux parlementaires comme dans les milieux académiques et associatifs. De l'autre, parce que face au mécontentement

croissant des citoyens à l'égard de la politique et de ses mécanismes, la faillite, dans les faits, d'une lutte référendaire, qui avait mené à une victoire, produirait une désaffection ultérieure. Une désaffection vis-à-vis non seulement des mécanismes de la démocratie représentative - qui en Italie souffrent depuis longtemps déjà - mais aussi vis-à-vis de ceux de la démocratie directe, qui semblaient avoir été revitalisés à l'occasion du référendum de 2011. Bien que le débat sur la réforme constitutionnelle « Renzi-Boschi », sur laquelle les Italiens vont être appelés à se prononcer, se concentre sur d'autres aspects (réforme du Sénat, abandon du bicaméralisme parfait, effets sur l'organisation territoriale de la République), la réforme introduit, en effet, des nouveautés à cet égard aussi. Ainsi, le dernier alinéa de l'article 71 réformé prévoit qu'une future loi constitutionnelle, afin d'encourager la participation des

d'orientation, ainsi que d'autres formes de consultation ; de même, le quatrième alinéa de l'article 75 réformé prévoit que, dans le cas où un référendum est proposé par 800.000 électeurs, au lieu de 500.000, le quorum sera déterminé par rapport au nombre de votants des dernières élections de la Chambre des députés.

Certes, le risque que les messages lancés par le biais des instruments de démocratie directe demeurent inécoutés n'est pas prérogative exclusive de certains législateurs nationaux. L'échec substantiel de l'initiative des citoyens européens *Right2water*, face à son succès formel, en est un exemple au niveau européen. Premier cas de recours au nouveau mécanisme introduit par l'article 11, § 4, du Traité sur l'Union européenne (qui consiste en une initiative, soutenue par au moins un million de citoyens européens issus d'un minimum de 7 pays, adressée à la Commission européenne, de présenter une proposition législative dans un domaine dans lequel l'Union européenne est habilitée à légiférer), cette initiative, bien que parfaitement « réussie », n'a pas abouti : la Commission européenne n'a pas proposé de disposition qui fasse du droit à l'eau un véritable droit humain dont la fourniture et l'assainissement constituent des services publics essentiels pour tous.

Malgré tous ces nuages sur l'horizon post-référendaire, il est possible d'apercevoir

aussi quelques rayons de soleil. Un des plus importants est certainement représenté par la transformation, en 2015, de l'entreprise de gestion du service hydrique de la ville de Naples en *ABC - Acqua Bene Comune Napoli*, une entreprise de droit public. Il est encore trop tôt pour faire un bilan des résultats de ce processus et pour comparer l'expérience parthénopéenne avec d'autres cas similaires, tels que *Eau de Paris* ou *Eau de Grenoble*. À ce jour, cependant, on constate déjà que - par rapport au modèle de gestion précédent - la situation a positivement changé en matière de transparence (les actes de base de *ABC* sont approuvés par le Conseil municipal), d'information (tous les documents essentiels sont directement accessibles aux citoyens) et de participation active de la citoyenneté (un Conseil de surveillance, composé, entre autres, de citoyens et d'utilisateurs, a été créé). Un rayon de soleil dont les partisans du « oui » au référendum de 2011 souhaitent ériger en un véritable modèle capable de s'opposer à l'orage de la privatisation. ■ *Chérie Faval*.

1. Une quatrième question était posée aux électeurs sur l'annulation des dispositions législatives autorisant l'État à construire de nouvelles centrales nucléaires (décret-loi n° 34 du 31 mars 2011, converti en loi n° 75 du 26 mai 2011). On ne peut taire ici le fait que sur cette question - et, selon certains, sur le référendum même - joua inévitablement la tragédie de Fukushima de deux mois auparavant.

### Pour aller plus loin

Sur cette même thématique, l'auteur a contribué à l'ouvrage collectif dirigé par le Professeur Roberto Louvin, *Oltre il referendum. Percorsi di consolidamento per l'acqua come bene comune*, Ed. Le Château, 2016, 168 p.

citoyens dans la détermination des politiques publiques, établira les conditions et les effets d'une nouvelle forme de référendum populaire proactif et

## ■ Fiscalité

### Les péripéties de la taxe sur la cigarette électronique (ou la difficulté à taxer un produit nouveau dépourvu d'une définition juridique préalable)

*Le législateur italien tente de taxer les cigarettes électroniques depuis 2013. Entre censure de la Cour constitutionnelle et recours devant le juge administratif, ses essais successifs se sont soldés jusqu'à présent par des échecs. Il a péché par manque de rigueur dans la définition des cigarettes électroniques, rappelant à cette occasion que le droit fiscal n'a pas pour mission de définir des notions juridiques de portée générale.*

Traditionnellement, le droit fiscal italien s'appuie sur des notions issues du droit civil afin, par exemple, d'identifier les contribuables (personnes morales ou personnes physiques) ou de déterminer l'assiette de l'impôt (biens meubles ou immeubles). C'est là une spécificité de ce droit, que l'on retrouve en France, et qui révèle une autonomie relative en matière d'élaboration des notions juridiques. Droit objectif par nature, il se borne

généralement à constater ce qui a déjà été identifié par un droit substantiel et à l'appréhender sous l'angle fiscal.

Cela n'interdit pas au droit fiscal d'adopter quelques définitions qui lui sont propres, telle que la notion de domicile fiscal. Mais ce sont là des exceptions dont le nombre réduit tend plutôt à confirmer l'absence d'autonomie conceptuelle du droit fiscal.

Ces observations valent autant pour le droit fiscal français que pour le droit fiscal italien, et sans doute plus pour ce dernier qui est formellement une branche du droit civil. Il n'existe pas en Italie de Code général des impôts, la matière étant organisée depuis le XIX<sup>e</sup> siècle par le Code civil et, pour les impôts nouveaux ou réformés, par de grandes lois dénommées « Textes Uniques ».

Pourtant, le législateur fiscal italien se laisse parfois aller à proposer des définitions innovantes, avec plus ou moins de succès. Cette tentation est forte pour un droit aussi matérialiste que le droit fiscal, lorsque la matière appréhendée est récente et

non encore abordée par un droit substantiel. Elle développe ses ramifications économiques, trop vite pour que le Parlement ait eu le temps de réfléchir à sa portée et qu'il ait pu l'intégrer dans le cadre rassurant du droit civil, mais avec suffisamment d'éclat pour que ce même Parlement, coiffé de la casquette fiscale, décide d'assujettir les bénéficiaires qui en découlent. C'est la (més)aventure qui est arrivée à la cigarette électronique.

Voici un nouveau produit, apparu soudainement dans le monde des fumeurs et comportant des enjeux économiques qui ne pouvaient laisser longtemps indifférent le droit fiscal. Mais la complexité du produit a conduit le législateur à tomber dans ses propres contradictions, relevées et sanctionnées par la Cour constitutionnelle. Deux défauts de la loi apparaissent en particulier, l'absence d'une définition cohérente de la cigarette électronique (I) et l'absence de distinction dans son assujettissement (II).

### I. - UNE DÉFINITION INCOHÉRENTE DE LA CIGARETTE ÉLECTRONIQUE

Le marché des cigarettes électroniques se développe au début des années 2010. Présentées alors comme un substitut au tabac, dont elles permettraient le sevrage, les cigarettes électroniques sont d'abord vendues dans les pharmacies puis dans des commerces spécialisés qui essaient dans les grandes villes de la péninsule italienne. Leur intrusion sur le marché fermé du tabac (l'État italien disposant d'un monopole sur la commercialisation du tabac manufacturé) convainc rapidement le législateur d'intervenir. Il adopte le décret-loi n° 76 du 28 juin 2013 pour mettre un terme à la vente libre. Seuls les commerces de tabac sont désormais autorisés à fournir aux consommateurs des cigarettes électroniques, sous réserve d'obtenir l'autorisation préalable de l'Agence des douanes et des monopoles. La mesure soulève la colère des commerçants spécialisés ainsi que celle des producteurs et clients.

L'autre réforme du décret-loi est tout aussi impopulaire ; elle porte sur l'institution d'un droit d'accise frappant les cigarettes électroniques, officiellement appelé « impôt sur la consommation sur les produits succédanés aux produits à fumer ». Le décret-loi de 2013, qui modifie le décret législatif n° 504 du 26 octobre 1995 (portant Texte unique sur les assises) fixe le taux d'imposition à 58,5 % du prix de vente. L'objectif des autorités publiques italiennes est clair : il s'agit de compenser, avec cette imposition, les baisses des recettes fiscales enregistrées lors des ventes de tabac. Les causes de ces baisses ne peuvent évidemment pas toutes être attribuées à la concurrence des cigarettes électroniques. L'augmentation de la TVA (passée de 20 % en 2011 à 21 % puis à 22 % en 2013) et les mesures restreignant la consommation de tabac dans les lieux publics ont joué également un rôle important dans le désamour relatif pour ce produit. Les recettes fiscales ont ainsi diminué de cinq cents millions d'euros en une année (tombant de 14 milliards en 2012 à 13,5 milliards en 2013).

Les professionnels et les consommateurs protestent contre l'imposition des cigarettes électroniques, dont ils estiment le taux exagéré et non justifié puisque le produit est censé être moins nocif que le tabac. Un recours est intenté par des fabricants devant le tribunal administratif régional du Latium. Face aux arguments avancés par l'État, selon lesquels l'imposition des cigarettes électroniques répondrait à une exigence de santé publique et à une application du principe de précaution, le tribunal administratif renvoie aux travaux préparatoires du décret-loi. Leur lecture révèle que le souci premier du législateur est de créer une nouvelle ressource fiscale, ce qui a pour effet de discréditer l'objectif de santé publique et de jeter une certaine suspicion sur la sincérité du législateur.

Le contenu même du décret-loi crée un doute sur sa conformité à la Constitution, au point d'amener le tribunal administratif à saisir la Cour constitutionnelle pour qu'elle se prononce sur cette question (ordonnance du 29 avril 2014). En attendant la réponse de la Cour, le tribunal suspend l'application du décret-loi de 2013 et l'accise qui en découle.

Le décret-loi de 2013 souffre d'une rédaction maladroite, sans doute précipitée, motivée uniquement par la volonté d'assujettir le plus largement possible la production liée à la cigarette électronique. Celle-ci étant composée de plusieurs éléments (batterie, atomiseur et réservoir) ; c'est l'ensemble du kit plus la partie consommable (le liquide) qui sont imposés. Le législateur ne fait aucune distinction, englobant dans une assiette gargantuesque une série hétérogène de produits dont le seul point commun est de permettre la consommation d'une vapeur par le moyen d'un système électronique. Peu importe que le liquide consommé soit composé de nicotine ou d'une eau parfumée à la cerise.

La prétention du législateur à l'exhaustivité se traduit en ces termes : « les produits contenant de la nicotine ou d'autres substances susceptibles de remplacer la consommation des tabacs manufacturés, ainsi que les dispositifs mécaniques et électroniques, y compris les parties à changer, qui en permettent la consommation, sont soumis à l'impôt de consommation ». Aucun autre texte juridique ne propose à cette époque de définition claire et complète de la cigarette électronique. Le droit est censé pourtant réagir avec un temps de latence, mûrissant doucement la réponse à donner face à une nouvelle interpellation. Cette maturité fait défaut au texte instituant l'accise.

La voracité du législateur est sanctionnée par la Cour constitutionnelle (décision n° 83 du 15 avril 2015) : en fournissant à l'Administration une définition trop large de la cigarette électronique, le législateur ne satisfait pas au principe de la légalité fiscale posé à l'article 23 de la Constitution.

L'article 23 lui impose en effet « de déterminer préalablement les critères directifs et les lignes générales de l'appréciation discrétionnaire de l'Administration [fiscale] » (*sic* la Cour constitutionnelle), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Sans attendre la réponse de la Cour, le législateur s'empresse d'adopter le décret législatif n° 188 du 15 décembre 2014 afin de corriger les défauts du décret-loi de 2013 et de pouvoir appliquer l'accise suspendue par le tribunal administratif du Latium. Il agit là encore avec précipitation, ce qui, en soi, peut être interprété comme une nouvelle maladresse.

N'est-il pas en train de « couper l'herbe » sous les pieds de la Cour constitutionnelle ? D'ôter par ce moyen toute utilité concrète à sa future décision ?

Le décret législatif n° 188 de 2014 présente une définition plus précise de la cigarette électronique et, partant, de l'assiette de l'impôt : il assujettit les « produits d'inhalation sans combustion constitués par des substances liquides, contenant ou non de la nicotine ».

La stratégie du législateur de mettre un terme aux critiques, en réformant l'accise, ne fonctionne pas. Il ne suffit pas d'apporter des précisions ; il faudrait en plus différencier les produits en écartant de l'assiette de l'impôt ceux qui ne contiennent pas de nicotine. Ni le texte de 2013 ni celui de 2014 ne comprennent de telles distinctions.

### II. - LA TAXATION INDIFFÉRENCIÉE DE L'ENSEMBLE DES CIGARETTES ÉLECTRONIQUES

La taxation indifférenciée exprime une ambiguïté de la part du législateur, qui semble hésiter sur la nature de la taxe. Soit elle est budgétaire (destinée à fournir des recettes fiscales), soit elle entre



dans la catégorie des taxes comportementales (créée pour modifier des comportements). Une imposition ne peut en principe appartenir simultanément aux deux catégories car, dans le premier cas, elle doit avoir un taux faible afin de ne pas assécher la source du produit fiscal et, dans le second cas, elle doit avoir un taux élevé de manière à décourager le contribuable de maintenir son comportement.

Il en va différemment dans la pratique, selon l'élasticité ou non du marché. Dans un marché aussi rigide que celui du tabac et – éventuellement – de ses succédanés comme la cigarette électronique, la demande est peu infléchi par la hausse des prix. Une taxe élevée peut augmenter les prix sans que cela modifie de manière notable le nombre de consommateurs. Elle tend officiellement à amender les comportements tout en ayant la fonction principale ou – en admettant la bonne foi du législateur – la fonction secondaire de fournir des recettes fiscales.

L'accise sur les cigarettes électroniques poursuit apparemment ses deux objectifs, conformément au double langage du législateur qui avance à la fois l'intérêt fiscal et l'intérêt sanitaire de la taxe. De fait, il a institué l'impôt à des fins budgétaires (compenser les baisses de rendement de l'accise sur le tabac) mais en fixant le taux réhibitivoire de 58 %.

Le législateur s'est calqué sur les taux frappant le tabac (entre 57,8 % et 62,9 % selon les produits) lequel fait l'objet effectivement d'une taxation comportementale. Cependant, ce type d'imposition est contestable à l'égard des cigarettes électroniques, dont la toxicité n'est pas aussi affirmée que celle du tabac. Il convient de rappeler que les liquides inhalés ne contiennent pas tous de la nicotine et, lorsque c'est le cas, le taux de nicotine est beaucoup plus faible que dans le cas des cigarettes classiques. Bref, en taxant la cigarette électronique aussi lourdement que le tabac, le législateur semble décourager ses amateurs. Il pourrait même les renvoyer à leurs anciennes habitudes de fumeurs puisque le prix élevé de leur ersatz semble signifier qu'il est également dangereux et, par conséquent, il n'apparaît pas nécessaire de l'utiliser en remplacement du tabac. Le législateur ramènerait de cette manière les fumeurs nomades au bercail tabagique, officiellement déconseillé et officieusement encouragé pour des raisons de profit fiscal. C'est peut-être là l'intention réelle du législateur, dénoncée par les opposants à la taxe. Il chercherait à briser la concurrence faite au tabac.

Prenant conscience de son ambiguïté, le législateur réduit le taux d'imposition à 50 % dans le décret législatif de 2014. La baisse est surtout symbolique, le taux restant dans la fourchette haute. Le message adressé aux consommateurs n'est toujours pas clair. Le résultat immédiat est une chute des ventes de cigarettes électroniques et une rentabilité décevante de leur imposition. Alors que, pour l'année 2015, l'État italien tablait sur 117 millions d'euros de recettes fiscales (TVA et accise comprises), il n'a perçu que 5 millions. En fin de compte, le marché de la cigarette électronique n'a pas la même rigidité que le marché du tabac.

L'absence de différenciation entre les cigarettes électroniques, exprimée dans le décret-loi de 2013 – et reprise par le décret législatif de 2014 – est sanctionnée dans la décision n° 83 de 2014 de la Cour constitutionnelle. Pour la Cour, le décret-loi souffre d'une « irrationalité intrinsèque » lorsqu'il soumet à un taux unique et indifférencié une série hétérogène de substances dont certaines ne contiennent pas de nicotine, ainsi que l'ensemble des

éléments composant la cigarette électronique, bien qu'ils ne servent pas nécessairement à la consommation de nicotine. La Cour annule les dispositions contestées sur le fondement du principe d'égalité (article 3 de la Constitution). Le représentant de l'État invoque en vain la toute récente directive 2014/40/CE du 3 avril 2014 dans laquelle est mentionné le risque, pour les amateurs de cigarettes électroniques, de découvrir par ce moyen le tabac et de passer ainsi progressivement de l'état de « vapoteurs » à celui de véritables fumeurs. La Cour refuse cet argument au motif que la directive n'a pas fait l'objet de lois d'exécution.

L'accise, suspendue par le tribunal administratif du Latium, continue cependant d'être appliquée, sur le nouveau fondement du décret législatif n° 188 de 2014. Comme ce texte reprend les travers du décret-loi de 2013 censuré par la Cour constitutionnelle, il est à son tour déféré devant le même tribunal administratif. Il y a comme un soupçon de déjà-vu dans les péripéties contentieuses de la taxe.

Le juge administratif prononce la suspension du décret législatif de 2014 et saisit la Cour constitutionnelle pour qu'elle examine la conformité du texte à la Constitution (ordonnance n° 14185 du 4 novembre 2015). La décision du tribunal administratif a pour

effet de suspendre également l'application de la taxe. La tactique du législateur, qui consistait à désamorcer les critiques frappant l'accise en remplaçant rapidement le décret-loi qui l'instituait, se transforme en un coup d'épée dans l'eau.

La solution ne pouvait venir de la réforme de 2014 parce qu'elle repose sur les bases fausses du décret-loi de 2013. Il faut sortir la cigarette électronique du seul débat fiscal.

C'est ce que fait la directive 2014/40/CE du 3 avril 2014 en établissant de manière générale les règles de fabrication, présentation et vente des cigarettes électroniques. La directive prend soin également de les définir : il s'agit d'un « produit, ou tout composant de ce produit, y compris une cartouche, un réservoir et le dispositif dépourvu de cartouche ou de réservoir, qui peut être utilisé, au moyen d'un embout buccal, pour la consommation de vapeur contenant de la nicotine. Les cigarettes électroniques peuvent être jetables ou rechargeables au moyen d'un flacon de recharge et un réservoir ou au moyen de cartouches à usage unique » (art. 2-16).

Le droit italien interne finit par s'inspirer de cette définition de fond : le décret législatif n° 6 de 2016, portant interdiction de publicité et de vente en ligne des cigarettes électroniques, les présente comme « un produit contenant de la nicotine ».

La définition donnée par la directive, et reprise en droit interne, s'avère restrictive, réservant le terme de cigarette électronique aux seuls produits contenant de la nicotine. Elle ne reprend pas la définition en usage dans le langage courant, avec laquelle tout système électronique d'inhalation de liquide, à base de nicotine ou d'arômes divers, est dénommé « cigarette électronique ». Ce parti-pris permet d'écarter les risques de confusion. Il offre une définition carrée, limpide, autrement dit une construction juridique efficace. Le législateur fiscal avait au contraire assis sa taxe sur un concept issu du langage courant. Le tribunal administratif du Latium, la Cour constitutionnelle et enfin le Parlement européen le renvoient à la rigueur juridique. Nul doute qu'il s'en souviendra lorsqu'il proposera la – très - prochaine loi instituant à nouveau la taxation des cigarettes électroniques. ■ *Sylvie Schmitt.*

*(...) le législateur fiscal italien se laisse parfois aller à proposer des définitions innovantes, avec plus ou moins de succès. Cette tentation est forte pour un droit aussi matérialiste que le droit fiscal (...)*

## ■ Société

### Le service civil national comme « instrument d'intégration »

Le gouvernement italien affirmait récemment qu'aujourd'hui quelque 27.520 jeunes étaient engagés dans le service civil national.

Les finalités de ce service civil sont connues et constituent notamment une opportunité pour la formation à la citoyenneté. En effet, l'activité que la personne est amenée à réaliser durant son service civil doit mettre en œuvre les valeurs de l'ordre juridique.

La Cour constitutionnelle italienne a eu l'occasion de rappeler le caractère universel de cet engagement en examinant les conditions d'admission au service civil dans l'arrêt n° 119 du 25 juin 2015 (voir notre commentaire, *AJJC*, 2015, pp. 823-825).

Le procès au fond étant à l'origine de la question de constitutionnalité avait été initié par un ressortissant pakistanais qui s'était vu refuser l'accès à ce service civil. Selon l'article 3 alinéa 1<sup>er</sup> du décret législatif n° 77 du 5 avril 2002, les étrangers même régulièrement installés en Italie ne pouvaient y être admis. Les dispositions en cause ont été déclarées



inconstitutionnelles, car la *Consulta* affirme clairement que le « service civil est un instrument d'intégration ».

Ainsi, tous les jeunes de 18 à 26 ans, hommes ou femmes, qui entendent acquérir une expérience de formation sociale, civique, culturelle et professionnelle à travers l'expérience humaine de solidarité sociale, d'activité de coopération nationale et internationale, de sauvegarde et de protection du patrimoine national, peuvent effectuer un service civil.

Le service civil était initialement un substitut au service militaire pour les objecteurs de conscience. Le service civil avait été également prévu pour les femmes. Le service civil, depuis la suppression du service militaire obligatoire par la loi n° 226 de 2004, se

réalise désormais sur la base du volontariat. Il répond aujourd'hui au devoir de solidarité et à la volonté de se rendre utile pour son pays. De la sorte, il met en œuvre le concept de « défense de la patrie » de l'article 52 de la Constitution qui ne se résume pas à la défense militaire ou armée. Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 64 de 2001, le service civil poursuit plusieurs finalités : il doit favoriser la réalisation des principes constitutionnels de solidarité sociale, il peut également se concrétiser dans des activités de solidarité, de coopération au niveau national voire international ou encore dans des opérations de sauvegarde du patrimoine.

Ce service civil n'a finalement été qu'une première étape. En effet, la loi n° 147 du 27 décembre 2013 va plus loin et crée un « corps civil de paix », c'est-à-dire un contingent destiné à être envoyé pour des actions de paix non gouvernementale dans les zones à risque de conflit ou déjà en conflit ou encore dans les cas d'urgence environnementale. ■ *Céline Maillafet*.

## ■ Justice

### L'introduction de l'infraction de torture au sein de l'ordonnancement juridique italien une fois de plus reportée

« Orlando est-il toujours le ministre de la Justice ou a-t-il été remplacé par le duo Alfano-Verdini ? » s'interrogeait Enrico Cappelletti (*Movimento 5 Stelle*) après la décision du Sénat, soutenu par Andrea Orlando et à la suite des déclarations d'Angelino Alfano (ministre de l'Intérieur), de suspendre le projet de loi visant à introduire une infraction de torture dans l'ordonnancement juridique italien.

L'histoire débute il y a bientôt vingt-huit ans, lorsque les autorités italiennes ont ratifié, le 12 janvier 1989, la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984. La torture y est définie à l'article premier comme « tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son

instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles ». En application de l'article 4 de cette convention, chaque État doit veiller à ce que les actes de torture constituent des infractions au regard de son droit pénal et qu'ils soient réprimés par des sanctions appropriées en tenant compte de la gravité des actes incriminés.

Or, s'il existe au sein du Code pénal italien un certain nombre de dispositions visant à sanctionner toute personne qui cause à autrui intentionnellement une lésion ayant entraîné une infirmité physique ou mentale (v., entre autres, art. 582 et 583 CP), ou encore des dispositions visant plus particulièrement à sanctionner les agents de la fonction publique ou les personnes chargées d'un service public qui, dans le cadre de leur mission ou l'exercice de leurs fonctions, soumettent un individu arrêté ou détenu à une « mesure de rigueur » non autorisée par la loi (v. art. 608 CP), aucune disposition ne trouve à s'appliquer spécifiquement à des faits de torture, qui plus est lorsqu'ils sont commis par des agents de la fonction publique ou des personnes chargées d'un service public.

Autrement dit, malgré la ratification de la Convention de Nations Unies contre la torture, (et, depuis, de bien d'autres textes internationaux dont certaines dispositions concernent la lutte contre la torture) il n'existe toujours pas, dans la législation italienne, d'infraction réprimant expressément, au moyen de sanctions proportionnées à la gravité des faits, les actes de torture, notamment lorsqu'ils sont pratiqués ou ordonnés par une personne investie d'une fonction officielle.

L'absence d'un tel dispositif pénal a été, à plusieurs reprises, jugée préoccupante, que ce soit par le Comité des Nations Unies contre la torture ou par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Dans son rapport n° 32 du 19 novembre 2013, adressé au gouvernement italien à la suite de sa visite effectuée du 13 au 25 mai 2012, le CPT constatait « avec préoccupation » qu'après plus de vingt ans de discussions au Parlement et l'élaboration de neuf projets de loi, le Code pénal italien ne contenait toujours pas de disposition sanctionnant expressément le crime de torture. Le Comité priait alors « instamment les autorités italiennes de redoubler d'efforts pour introduire dans les plus brefs délais le crime de torture dans le Code pénal, conformément aux obligations internationales de longue date de l'Italie ». Pour autant, le législateur ne parvient pas, et ce malgré diverses tentatives d'introduction de l'infraction de torture au sein de l'ordonnancement juridique italien, à combler cette lacune.

C'est dans ce contexte que la décision de la Cour européenne des droits de l'homme, *Cestaro c. Italie* (n° 6884/11) a été rendue. Le 7 avril 2015, les juges de Strasbourg ont prononcé, à l'encontre des autorités italiennes, une décision de condamnation en raison des actes de violence et des sévices subis par M. Cestaro à l'occasion de l'irruption des forces de l'ordre dans l'école Diaz-Pertini (école qui avait été désignée par la municipalité de Gênes comme lieu d'hébergement de nuit pour les manifestants altermondialistes) lors du sommet du G8 à Gênes dans la nuit du 21 au 22 juillet 2001.

Si les auteurs de ces actes ont fait l'objet de poursuites devant les juridictions internes et ont, dans une certaine mesure, été sanctionnés, ils ne l'ont pas été de manière proportionnée à la gravité des faits. Considérant que les actes commis par la police dans cette affaire constituaient des violences injustifiées exercées « dans un but punitif, un but de représailles, visant à provoquer l'humiliation et la souffrance physique et morale des victimes », ces violences, d'une gravité inhabituelle, devaient, aux termes de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, être qualifiées de « torture et de traitements inhumains ou dégradants ». Par conséquent, ces actes auraient dû être réprimés par des sanctions appropriées en tenant compte de la gravité des faits perpétrés. Or, en l'absence d'une infraction pénale de torture dans l'ordre juridique italien, les violences en cause ont été poursuivies au titre des délits de lésions corporelles simples ou aggravées, lesquels délits ont, notamment, en application de l'article 157 du Code pénal, fait l'objet d'un non-lieu pour cause de prescription au cours de la procédure. Dans cette configuration, il n'était pas possible, pour les juges européens, de conclure à l'existence d'un dispositif pénal approprié à la répression de faits contraires à l'article 3 de la Convention. Ces derniers ont demandé aux autorités italiennes d'« adopter des instruments juridiques permettant de punir de manière adéquate les responsables d'actes de torture ou d'autres mauvais traitements ».



Cette décision de condamnation a conduit à une accélération du processus d'adoption du projet de loi visant à introduire le délit de torture au sein de l'ordonnancement juridique italien. Le 9 avril 2015, soit seulement deux jours après que les juges européens aient rendu cet arrêt, la Chambre des députés approuve le projet de loi qui lui est soumis. Cependant, le processus législatif va aussi rapidement être freiné en raison de divers amendements dont le texte fit l'objet lors de son passage au Sénat.

Dans sa dernière version, en date du 19 juillet 2016, ce projet de loi prévoit, entre autres (*voir ci-après*), d'introduire, au sein au titre XII (*crimes contre la personne*), de la section III (*crimes contre la liberté morale*) du Code pénal, un article 613-bis incriminant la torture. Aux termes de cet article, « celui qui, par la violence ou la menace, ou en violation de ses obligations en matière de protection, de traitement ou de soins, cause intentionnellement à une personne qui lui est confiée, ou tout au moins sous son autorité, sa surveillance ou sa garde, des souffrances physiques ou mentales aiguës soit en raison de son origine ethnique, son orientation sexuelle ou ses convictions politiques ou religieuses ou afin d'obtenir de cette personne ou d'un tiers, des informations ou des déclarations ou pour lui infliger une peine ou chercher à surmonter sa résistance » encourt une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre 4 et 10 ans.

Telle que définie dans ce projet de loi, la torture est donc une infraction de droit commun. La qualité de l'auteur de l'acte ne fait pas partie des éléments constitutifs de l'infraction. L'infraction de torture peut donc être commise par toute personne, et non pas spécifiquement par un agent de la fonction publique ou une personne chargée d'un service public. Ceci étant, à l'instar du législateur français, le législateur italien envisage d'élever au rang de circonstance aggravante le fait que l'auteur d'actes de torture appartienne à cette catégorie de personnes. Le cas échéant, il encourt une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre 5 et 12 ans. De la sorte, sans faire de la torture une infraction spécifique aux agents de la fonction publique, le législateur italien se conforme néanmoins aux prescriptions de la Convention des Nations Unies contre la torture en permettant de poursuivre pénalement un fonctionnaire qui commettrait de tels actes et en le sanctionnant plus sévèrement qu'un citoyen ordinaire.

Si l'ensemble de la classe politique, d'une manière générale, est parvenu à s'accorder sur ces aspects de l'infraction, elle se divise en revanche plus fermement (tel avait déjà été le cas en 2005) sur la question de savoir s'il faut inclure, dans la définition de cette incrimination, une exigence de récurrence des actes occasionnant des souffrances aiguës à la victime. À la suite d'un amendement proposé par les membres de la Ligue du Nord, et soutenu par les membres de *Forza Italia* et le parti des Conservateurs et réformistes (*Conservatori social Riformatori*), il avait été décidé d'adjoindre aux termes de « violences ou menaces », l'adjectif « répétées ». L'ajout de cet adjectif n'était pas anodin puisqu'il visait précisément à faire de la répétition des actes matériels provoquant des souffrances à la victime un élément constitutif de l'infraction de torture.

Refusant de subordonner la constitution de l'infraction de torture à cette condition de répétition, ce terme fut retiré du texte à l'initiative de plusieurs sénateurs. Fort logiquement, le retrait de ce terme ne manqua pas de déclencher les foudres des membres de la Ligue du Nord et de *Forza Italia* qui s'opposèrent fermement à la nouvelle rédaction de la définition de l'incrimination, mais cela suscita également des contestations au sein des partis centristes, que ce soit le parti des Conservateurs et réformistes ou encore celui du Nouveau Centre-droit.

C'est notamment par la voix d'Angelino Alfano que les contestations du *Ncd* (Nouveau centre droit) se firent entendre. Le ministre de l'Intérieur, chef de ce parti, déclara que l'ajout du critère de répétition dans la définition de l'incrimination était essentiel afin de rendre la loi acceptable. Plus précisément, indique-t-il, ce qui est en jeu ce n'est pas la question de savoir s'il faut introduire ou pas l'infraction de torture au sein de l'ordonnancement juridique italien (à cette question le ministre de l'Intérieur répond par l'affirmative), mais d'éviter toute équivoque avec les cas de figure dans lesquels il est fait un usage légitime de la force par les fonctionnaires de police et de prévenir toute interprétation jurisprudentielle extensive de ce texte susceptible de paralyser l'action légitime des forces de l'ordre.

En raison de telles déclarations, l'obtention d'une majorité lors du vote définitif de ce texte est apparue comme fortement compromise. C'est ce qui a conduit le Sénat, le 19 juillet dernier, à prendre la décision de suspendre le débat afin d'éviter que le projet de loi ne fasse, à nouveau, l'objet d'un examen en commission ce qui allongerait davantage encore les délais d'adoption de ce texte.

« Sage décision du Sénat » déclare alors le ministre de l'Intérieur, à l'instar de Gian Marco Centinaio, président du groupe des sénateurs de la Ligue du Nord, ou encore de Paolo Romani, président du groupe constitué par *Forza Italia*, tandis que les membres des partis de gauche et du Mouvement cinq étoiles déplorent, quant à eux, la gravité de cette décision. Il faut dire que « le gouvernement et la majorité s'étaient engagés à approuver le projet de loi en quelques jours », et que le président du groupe du Parti démocrate au Sénat, Luigi Zanda avait soutenu que : « cette suspension est [était] une mesure nécessaire afin d'évaluer la majorité soutenant ce projet de loi (...) et de s'assurer que notre pays approuvera bientôt ce projet, et ce avant la pause estivale ». Or, force est de constater que la pause estivale est largement passée et que, pour l'heure, la discussion n'a toujours pas repris. Un peu de patience... Cela ne fait que vingt-huit ans que l'Italie s'est engagée, en ratifiant la Convention des Nations Unies contre la torture. ■ **Catherine Tzutzuiano.**

#### *Les autres éléments du projet*

Outre l'introduction, au sein du Code pénal, de l'infraction de torture stricto sensu, il est également prévu :

- de réprimer, en vertu d'un article 613-ter, l'incitation à la torture. Aux termes de cet article, un agent de la fonction

publique ou une personne chargée d'un service public qui inciterait un collègue à commettre de tels actes encourt une peine comprise entre 6 mois et 3 ans d'emprisonnement, indépendamment du fait que l'infraction de torture soit constituée.

- d'ajouter un alinéa 2 bis à l'article 191 du Code de procédure pénale aux termes duquel, conformément aux prescriptions de l'article 15 de la Convention des Nations Unies contre la torture, aucune déclaration obtenue sous la torture ne pourra être invoquée comme un élément de preuve dans une procédure, notamment pénale.

- de doubler la durée de la prescription de l'action publique en la matière.

- d'instituer des garanties à l'égard des personnes (notamment les étrangers) susceptibles d'être expulsées, refoulées ou extradées vers un État dans lequel elles risquent d'être soumises à la torture ou des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

- de limiter les effets de certaines immunités diplomatiques.

Par ailleurs, les quanta légalement prévus pour de la peine d'emprisonnement pourront être augmentés :

- d'un tiers si les lésions physiques ou mentales « sont graves ».

- de moitié « en cas de lésions très graves » (la différence de gravité s'apprécie au regard de la durée de l'infirmité ou de l'incapacité causée).

- des deux tiers si les actes de torture perpétrés ont entraîné la mort sans intention de la donner.

- si la mort de la victime est recherchée, l'auteur est alors passible de la peine d'emprisonnement à perpétuité.

Ainsi, en application des dispositions figurant au projet de loi, si l'infraction de torture a été commise par un fonctionnaire de police et a entraîné des lésions « très graves », celui-ci encourra, en sa qualité d'agent de la fonction publique, une peine minimale de 5 ans d'emprisonnement qu'il conviendra d'augmenter de moitié au regard de la gravité des lésions occasionnées, soit de 2,5 ans. Il en va de même concernant le quantum maximal prévu soit 12 ans + 6 ans. Ainsi, le fonctionnaire de police ayant commis des actes de torture entraînant des lésions « très graves » pourra être puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre 7,5 ans et 18 ans.

## ■ Société

### La réglementation des normes parasismiques en Italie, un objectif de prévention rarement appliqué

Durant ces quarante dernières années, près de 4.600 personnes sont décédées en Italie, des suites d'un phénomène sismique, dont 662 d'entre elles depuis le début des années 2000. L'ensemble de la zone méditerranéenne est affecté par le phénomène de la convergence des plaques tectoniques, c'est-à-dire un rapprochement entre les plaques tectoniques africaine et eurasiennne. Il est vrai que le territoire italien est, tout particulièrement, exposé en raison de la

présence de nombreuses failles dues à l'accumulation des séismes dans le temps créant une certaine discontinuité dans les microplaques (dans le cas italien, la microplaque Adriatique). C'est le glissement entre ces blocs, le long des failles, qui crée alors ces phénomènes sismiques. Deux zones sont plus précisément touchées, d'une part la chaîne montagneuse des Apennins (située dans une zone de collision caractérisée par un effondrement progressif au niveau du sol se

traduisant par une rupture des failles), d'autre part les contreforts alpins (avec le phénomène inverse), peut aussi s'y ajouter une activité sismique liée au volcanisme de l'Etna ou du Vésuve.

Avant de détailler la réglementation applicable en Italie, il convient d'expliquer certaines notions. Tout d'abord, il faut rappeler qu'il n'existe, en l'état actuel des connaissances scientifiques, aucun moyen de prédire la survenance d'un séisme à court terme. La

réglementation, en la matière, vise donc essentiellement à prémunir les populations des risques induits dans l'hypothèse d'un tel phénomène à travers deux méthodes principales : la mise en œuvre de normes de construction pour les bâtiments et l'éducation des populations s'agissant de la bonne conduite à adopter. Cette réglementation est basée sur la création d'une classification du territoire chargée de définir les zones nécessaires à protéger. Cette carte est organisée sur une corrélation entre les notions d'aléa sismique et de risque sismique. L'aléa sismique représente la probabilité de survenance d'un séisme par l'étude de la distribution spatiale et temporelle des séismes de la région concernée. Le risque sismique prend en compte la vulnérabilité des personnes et biens soumis à l'aléa sismique. Enfin, si traditionnellement les médias ont tendance à parler de la magnitude d'un tremblement de terre, il est préférable de faire référence à l'intensité. En effet, la mesure de l'intensité est basée sur l'observation des effets et conséquences du séisme en un lieu précis avec une échelle de douze degrés, allant de l'absence d'un ressenti par les personnes, à la destruction quasi totale des constructions. Il s'agit de l'échelle dite EMS-98 (Échelle macrosismique européenne) qui comporte douze degrés pour qualifier l'intensité. Elle va varier en fonction de plusieurs données : l'éloignement de l'épicentre, la profondeur du foyer, la géologie et la topographie. Ceci explique la variabilité du bilan d'un même tremblement de terre sur des sites relativement proches. Cette notion ne doit pas être confondue avec la magnitude qui résulte de calculs permettant d'évaluer l'énergie dégagée au foyer du séisme. L'ensemble de ces éléments est nécessaire pour appréhender le contenu de la réglementation parasismique en Italie. Il s'agit, ainsi, dans un premier temps et à partir des connaissances scientifiques d'évaluer l'aléa sismique, lequel sera appréhendé en fonction de divers critères comme l'urbanisme ou l'activité économique pour déterminer le risque sismique à travers une classification du territoire (I). Cette classification permettra, alors, d'affecter des normes en matière de construction afin de réduire voire éliminer les conséquences d'un séisme sur les biens et populations (II).

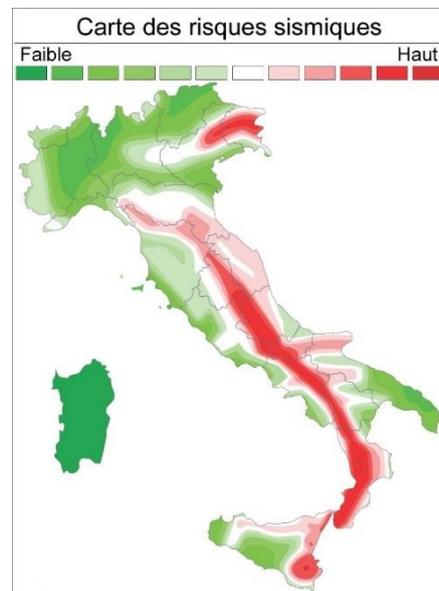
**I. - L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE D'UNE CLASSIFICATION SISMIQUE DU TERRITOIRE ITALIEN, UNE BASE NÉCESSAIRE POUR L'ADOPTION DES NORMES PARASISMQUES**

L'idée d'une réglementation face au risque sismique est ancienne en Italie puisque les premières traces datent du début du vingtième siècle avec l'édiction

de règles de bonnes pratiques pour les constructions (v. pour une liste de l'ensemble des dispositions normatives en matière sismique, [www.staticaesismica.it](http://www.staticaesismica.it)). Ces normes sont, toutefois, embryonnaires en raison de l'état des connaissances, diverses et prises au cas par cas, systématiquement *a posteriori*. Il faut, attendre la loi n°64 du 2 février 1974 (*Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche*) pour voir émerger des normes fixes au niveau national pour les constructions. Ce texte reste d'une portée limitée puisqu'il ne concerne que les constructions publiques et privées « d'intérêt particulier pour la sécurité publique ». En outre, il se borne uniquement à reconnaître cette obligation dans les secteurs considérés à risque. Il est, toutefois, reconnu la nécessité de « mettre à jour la liste des zones sismiques » concernées pour l'application de ces règles en donnant six mois au gouvernement pour agir par décret. Il faudra attendre 1982, notamment à la suite du séisme du 23 novembre 1980 en Irpinia (2.735 morts), pour voir apparaître une série de décrets du ministre des Travaux publics afin d'élaborer un premier zonage au niveau national. L'évolution est finalisée, le 29 février 1984, par le décret portant sur la classification sismique du territoire national. Le terme est quelque peu critiquable puisque la classification est restée très limitée avec trois échelles : les catégories 1 et 2 à fort risque sismique, les cas déjà identifiés, et la troisième regroupant tout le reste de l'Italie (55 % du territoire) et ne nécessitant pas de mesures particulières.

Malheureusement, comme l'exprime le président du Conseil Matteo Renzi, après le séisme du 24 août 2016, « nous sommes les meilleurs pour gérer les situations d'urgence, mais cela ne suffit pas ». Plus simplement encore, l'évolution de la réglementation italienne ne progresse que par à-coups et toujours suite aux critiques déclenchées après des phénomènes sismiques. Ainsi, un changement majeur est provoqué par le tremblement de terre du 31 octobre 2002, à San Giuliano di Puglia. Outre l'aspect émotionnel d'un tel drame (avec la mort de 27 enfants dans leur école), ce séisme met en lumière les défauts majeurs du zonage édicté avec la série de décrets des années 1980. En effet, ce tremblement de terre (ainsi que d'autres au bilan plus réduit) impacte des lieux situés dans les zones de catégorie 3, donc dépourvues de la moindre obligation en matière de normes sismiques. Cet échec a été reconnu dans une ordonnance du président du Conseil des ministres, en date

28 mars 2003 (n° 3274 de 2003, *Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica*). Elle énonce trois aspects : la nécessité de mettre à jour un zonage jugé défaillant ; l'incorporation de l'ensemble du territoire italien dans une carte du risque sismique ; une étude décentralisée au sein de chaque



municipalité et région pour déterminer précisément les risques. Le nouveau zonage sera adopté, après le retour des réflexions locales, en 2006 par l'ordonnance du président du Conseil du 28 avril 2006 (n° 3519 de 2006, *Criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e per la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle stesse zone*). Désormais, outre les deux premières catégories maintenues, deux nouvelles, dites de sismicité basse et très basse, sont créées pour prendre en compte l'ensemble du territoire italien :

- Catégorie 1 : zone à forts dangers sismiques, pouvant faire l'objet de très forts séismes, 708 communes ;
- Catégorie 2 : zone à dangers sismiques, pouvant faire l'objet de forts séismes, 2.345 communes ;
- Catégorie 3 : zone pouvant faire l'objet de forts séismes rares (avant 2009 : zone à faible risque sismique), 1.560 communes.
- Catégorie 4 : zone à séismes rares (avant 2009 : zone à très faible risque sismique), 3.488 communes.

En parallèle, une répartition des compétences est organisée. L'État est responsable de l'édiction d'une réglementation générale en matière de normes parasismiques, ainsi que de la mise en œuvre d'une classification du territoire national. De leurs côtés, les régions italiennes doivent appliquer cette

réglementation en définissant un zonage complémentaire, destiné à préciser le risque local. Elles sont, en outre, chargées de procéder à une mise à jour régulière des informations. Trois autres organes sont, par ailleurs, conduits à participer à la veille sismique : d'une part, le Conseil supérieur des travaux publics en charge de procéder à l'analyse des nouveaux procédés de construction ; d'autre part l'Institut national de géophysique et vulcanologie (*Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia – Terremoti*, <http://terremoti.ingv.it>) responsable de l'application des données scientifiques à l'ingénierie civile ; enfin le département de la Protection civile (*Protezione Civile*, Rischio sismico, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it)) qui gère la prise en compte du risque sismique.

## II. - LES NORMES DE CONSTRUCTION PARASISMIQUE, UNE MÉTHODE DE PROTECTION FACE AU RISQUE SISMIQUE DIFFICILE À APPLIQUER

Cette nouvelle carte du risque sismique est, en outre, complétée par les nouvelles normes en matière de construction approuvées par le décret ministériel du 14 janvier 2008 (*Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni" del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Capo Dipartimento della protezione civile*) sur proposition du Conseil supérieur des travaux publics. Sans entrer dans le détail des cinq cents pages tenant davantage du génie civil que du droit, il convient de noter certaines caractéristiques. D'abord, plusieurs catégories de bâtiments sont définies avec pour objectif d'y affecter des exigences particulières en matière de construction. Schématiquement, on peut délimiter trois ensembles : les bâtiments n'accueillant pas ou peu de personnes, ceux à usage privé d'habitation et les constructions publiques ou privées présentant un intérêt particulier à protéger (par exemple, les établissements scolaires) ou nécessaires à la sécurité publique (hôpitaux ou installation industrielle classée notamment), ainsi que les infrastructures de communications. Les obligations en matière de normes de constructions seront affectées en fonction de ces catégories et de la zone sismique concernée. Ainsi, dans les zones 4 et 3 dites à faible ou très faible sismicité, seuls les bâtiments de la dernière catégorie seront concernés, tandis que, dans les zones 2 et 1 dites à forte et très forte sismicité, seule la première catégorie est exclue, et inversement la dernière fait l'objet d'exigences supplémentaires. En parallèle, une valeur de robustesse des constructions est attribuée à chaque zone, mais elle est uniquement fournie à titre de référence minimum. En effet, chaque

dispositions normatives propres (avant mars 2015) prenant en compte les spécificités locales et le type de terrain. Ainsi, les obligations concernant les normes de construction parasismique seront variables au sein d'une même zone de classification sismique. En conséquence, chaque construction devra respecter : une exigence posée par le zonage sismique, susceptible d'être augmentée par les obligations locales, et modifiée par le type de bâtiment concerné.

Ces normes techniques en matière parasismique présentent, cependant, trois limites majeures. Elles ne concernent que les nouvelles constructions ou les rénovations. Dans ce dernier cas, la mise aux normes ne s'impose qu'aux bâtiments publics d'intérêt particulier à protéger, tandis que pour les constructions privées



l'obligation ne porte qu'en cas de rénovation touchant à la structure porteuse. Cette restriction a une portée majeure puisqu'une partie non négligeable des zones à fort ou très fort risque sismique sont situées dans des zones rurales, dont une grande partie du bâti est relativement ancienne, et antérieure aux premières réglementations parasismiques prises à partir des années 1970. Ainsi, lors du séisme de L'Aquila du 6 avril 2009, provoquant 308 morts et la destruction d'environ 10.000 bâtiments, environ 70 % des édifices n'étaient pas concernés par les nouvelles normes. La situation est semblable lors du dernier tremblement de terre du 24 août 2016. Cette problématique est, en outre, aggravée par l'évolution des réglementations en la matière comme lors des séismes en Émilie-Romagne (20 et 29 mai 2012). En effet, en conséquence de la première

classification au début des années 1980, le territoire était dans la dernière catégorie, c'est-à-dire le reste de l'Italie sans exigence particulière. Or, c'est uniquement suite au nouveau projet de zonage en 2003 que les territoires concernés ont été inclus dans les zones de type 4 ou 3 prévoyant des exigences minimales. Les études locales, faisant suite à l'édiction du décret de 2008, relatif aux nouvelles normes de construction, ont montré des risques équivalents à la zone 2. Cette situation a conduit à une demande de reclassification qui était encore en cours de validation, avec une présentation publique du rapport, le 19 avril 2012, soit tout juste un mois, avant la survenance du tremblement de terre. Inversement, les séismes de L'Aquila (6 avril 2009) et celui d'Amatrice (24 août 2016) ont mis en lumière le second défaut de la réglementation en Italie. Il n'est, en effet, pas prévu de contrôle par un organe spécifique et indépendant des normes de construction parasismique, avec tous les risques de fraudes. Ce détournement semble, malheureusement, se confirmer lors du séisme récent à Amatrice avec l'école, rénovée en 2012. Elle était, donc, soumise à l'ensemble des normes parasismiques dans une zone classée 1, pour un bâtiment considéré comme d'un intérêt particulier. Tous les documents et permis de construire avaient été validés s'agissant d'une mise aux normes parasismiques. Pourtant, l'édifice s'est totalement effondré lors des secousses, révélant par la suite, des manquements flagrants dans les bonnes règles de construction par l'usage de matériaux de mauvaise qualité, ou inadaptés face au risque sismique.

Ce cas n'est pas unique puisqu'on dénombre parmi les bâtiments gravement endommagés, plusieurs commissariats de police ou un hôpital dans les communes avoisinantes. S'il est encore trop tôt pour émettre des conclusions, le président du Conseil Matteo Renzi s'est déjà exprimé, avec le Procureur de Rieti pour lancer des enquêtes approfondies concernant de multiples fraudes ayant conduit à valider toute une série de constructions qui n'étaient manifestement pas aux normes parasismiques prévues par la réglementation. En outre, l'ombre de la mafia plane sur ces constructions, voire les projets de reconstruction. À cet effet, Matteo Renzi a annoncé la création d'une cellule constituée de spécialistes de la lutte contre la corruption pour surveiller l'ensemble des opérations de reconstruction, notamment dans le cadre des futurs appels d'offres.

### III. - CONCLUSION : L'ACTION DU JUGE, UN AUXILIAIRE INDISPENSABLE POUR LA BONNE APPLICATION DES NORMES PARASISMIQUES

Le nombre relativement élevé de victimes en Italie après les récents évènements sismiques conduit à s'interroger sur le contenu de la réglementation en la matière. En effet, le problème ne porte pas sur l'existence ou la qualité de la réglementation italienne, cette dernière est relativement ancienne et complète. Elle souffre, cependant, de deux défauts non exclusifs : une adoption progressive des normes, dont les plus récentes manquent de contrôle dans leur application. Ces aspects sont parfaitement illustrés par les séismes récents de L'Aquila (2009), Émilie-Romagne (2012) et Amatrice (2016). Dans les trois cas, toute ou partie des constructions ne faisaient pas l'objet (de façon légale) d'une application des normes parasismiques, tandis que des bâtiments censés être soumis à ces obligations se sont tout simplement effondrés. Si la première hypothèse paraît difficilement soluble, la seconde est plus inquiétante et nécessite une réaction rapide des pouvoirs publics. Outre, le fait d'imposer et renforcer les contrôles par une modification de la réglementation, l'intervention du juge paraît nécessaire sur ce point. Une première tentative avait consisté, suite au séisme de L'Aquila, à la mise en examen puis condamnation de plusieurs scientifiques de la Commission nationale des Grands Risques, ainsi que du représentant de la Protection civile, par le Tribunal de L'Aquila, en date du 22 octobre 2012, pour homicide par imprudence (v. M. C. BARBIERI, « La Sentenza sul Terremoto dell'Aquila : una guida alla Lettura », *Diritto Penale Contemporaneo*, [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)).

Contrairement aux annonces dans les médias, les juges n'ont nullement énoncé la culpabilité des scientifiques pour ne pas avoir été en mesure de prédire la survenance du séisme, le Tribunal reconnaissant que l'état actuel des connaissances ne le permet pas. Toutefois, ce qui était reproché était davantage le manque d'information du public et des services concernés, ainsi c'est surtout

l'absence de communication sur le risque qui est condamnée. Cette décision sera, par contre, annulée en appel le 10 novembre 2014 (G. CIVELLO, « Il caso del terremoto dell'Aquila : prime note alla sentenza d'appello », *Archivio Penale*, 2015, [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it)), annulation confirmée en cassation le 18 avril 2016 (*sent.* n° 12478 de 2016). Ce moyen était, dans tous les cas, difficilement opérant pour renforcer la qualité de la réglementation italienne. En effet, faute de pouvoir prédire à court terme les lieux et heures d'un séisme, la mise en garde de la Commission Grands Risques aurait eu un impact très modéré, pour ne pas dire inexistant. Ainsi, sauf conseiller l'évacuation des secteurs à risques ou des bâtiments non soumis aux normes parasismiques, choses difficilement concevables, une telle alerte aurait été d'un effet limité, surtout lorsque le séisme surprend les habitants dans leurs sommeils (3h32 à L'Aquila et 1h36 à Amatrice). En outre, le séisme d'Amatrice n'a été précédé d'aucun avertissement.

Le véritable défi est, en conséquence, celui du respect des normes parasismiques par les constructions. Sur ce point, la décision prise par le Tribunal de L'Aquila, le 16 février 2013, dans l'affaire d'une résidence étudiante paraît d'un plus grand intérêt. Ici, les juges ont reproché aux responsables en charge de la rénovation du bâtiment en 2002, de l'avoir effectuée sans prendre en compte sérieusement l'ensemble des normes parasismiques en vigueur au moment des travaux. Si les condamnations sont relativement légères, quatre ans de prison ferme pour les personnes en charge de la rénovation et six mois pour le Président de la Commission en charge de l'inspection des rénovations pour ce type de bâtiments, elles peuvent constituer un premier avertissement sur une volonté de durcir l'obligation du respect des normes en question. Cette décision sera, ultérieurement, confirmée en cassation le 11 mai 2016. Il sera, sur ce point, intéressant d'observer les suites judiciaires après le séisme du 24 août 2016, en raison des déclarations sur président du Conseil Matteo Renzi et du Procureur saisi des affaires. ■ **Alexis Rousselot.**

## 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

Stéphanie Beckerich Davilma

Tatiana Disperati

Chérie Falal

Roberto Louvin

Céline Maillafet

Alexis Rousselot

Sylvie Schmitt

Guisi Sorrenti

Catherine Tzutzuiano

**Contact rédaction :**

[contact.lalettreditalie@gmail.com](mailto:contact.lalettreditalie@gmail.com)

ISSN électronique : 2264-1726

ISSN : 2267-1455

Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2016

Dépôt INPI : 543149

Facebook & Twitter



Tous les numéros de

*La Lettre d'Italie*

sont disponibles sur :

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

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

Crédits photos : (p. 1) [www.correttainformazione.it](http://www.correttainformazione.it) / (p. 3) Andrea Tomasella / (p. 6) [www.manduriaoggi.it](http://www.manduriaoggi.it) / (p. 8) [www.termometropolitico.it](http://www.termometropolitico.it) / (p. 9) youtube Matteo Mantero / (p. 10) <http://limbeccata.it> / (p. 14) [www.globalproject.info](http://www.globalproject.info) / (p. 17) <https://pixabay.com> / (p. 19) [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it) / (p. 20) <http://iheu.org> / (p. 22) [zonesismiche.mi.ingv.it](http://zonesismiche.mi.ingv.it) – Montage MhB / (p. 23) <https://ingvterremoti.wordpress.com/li-terremoti-in-italia>.

*La Lettre d'Italie (LLI) - n° 9 - octobre 2016 - Tous droits réservés*