



HAL
open science

Editorial (n°13-14/2019)

Michaël Bardin

► **To cite this version:**

Michaël Bardin. Editorial (n°13-14/2019). La lettre d'Italie: Droit & politique italienne, 2019. halshs-02427706

HAL Id: halshs-02427706

<https://shs.hal.science/halshs-02427706v1>

Submitted on 9 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA LETTRE D'ITALIE

Droit & vie politique italienne

Sous la direction de Michaël BARDIN, maître de conférences

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

ÉDITORIAL

La Cour constitutionnelle occupe une place de choix dans ce nouveau numéro de *La Lettre d'Italie*. Une place similaire à celle qu'elle occupe dans le fonctionnement des institutions italiennes : toujours présente, protectrice des citoyens et régulatrice des rapports entre les institutions...

La contribution de Marco Berardi revient justement sur le rôle de la *Consulta* dans le bon fonctionnement et l'efficacité de la justice, sans jamais pour autant, chercher à prendre la place du législateur. L'auteur s'intéresse au respect du « délai raisonnable » des procédures juridictionnelles, garanti par l'article 6 de la Convention EDH et au rôle de la Cour constitutionnelle face à l'ineffectivité du recours indemnitaire mis en place en 2001 (avec la loi dite Pinto), réformé en 2012 puis en 2016. À ce sujet, et avec patience, les juges constitutionnels ont averti le législateur dès 2014. Ce n'est que devant l'inaction de ce dernier qu'ils se sont estimés « contraints » d'intervenir. L'arrêt n° 88 de 2018, comme le rappelle l'auteur, critique également la réforme de 2016 et « contient des observations à propos desdits remèdes préventifs » qui selon « les juges (...) présentent à leur tour des profils d'ineffectivité. »

La magistrature d'influence de la Cour constitutionnelle est également le sujet de la contribution de Tatiana Disperati. Ainsi, par l'ordonnance n° 207 de 2018, « la Cour constitutionnelle italienne enjoint au Parlement de modifier la législation sur le suicide assisté dans la continuité de la réforme sur la fin de vie ». L'ordonnance concerne une affaire ayant connu un important retentissement en Italie et c'est dans « ce contexte aussi sensible que mouvant » pour reprendre les termes de l'auteur que « la Cour d'assises de Milan (...) saisit la Cour constitutionnelle italienne d'une question de constitutionnalité portant sur l'article 580 du Code pénal ». C'est encore avec tempérance que la « *Consulta* décide (...) de différer la déclaration d'inconstitutionnalité » afin de laisser la possibilité au législateur de faire évoluer la norme concernée.

La Cour constitutionnelle est le principal architecte d'un dialogue permanent entre les institutions. Catherine Tzutziano met d'ailleurs en évidence que ce dialogue finit toujours par porter ses fruits, même très tardivement... À titre d'exemple, c'est « plus quarante années après l'adoption de la loi pénitentiaire ayant réformé l'exécution des peines privatives de liberté en 1975 » que « le législateur italien adopte un texte instaurant des modalités d'exécution propres aux mineurs ». L'auteur détaille cette évolution qui « soulage » enfin les juges constitutionnels. En effet, en l'absence de dispositions législatives, ils avaient « été amenés, dès 1992, à adapter les dispositions de la loi pénitentiaire de 1975 aux spécificités des mineurs » après avoir affirmé que « l'absence de différenciation dans le traitement des adultes et des mineurs compromettrait « les exigences d'individualisation et de flexibilité du traitement que le développement de la personnalité du

mineur et la fonction éducative prédominante de la peine requièrent » ».

C'est encore ce rôle protecteur de la Cour constitutionnelle qui est mis en avant par Michele Massa, avec l'ordonnance n° 17 de 2019, par laquelle « la Cour constitutionnelle met fin à un conflit sans précédent dans l'histoire républicaine ». À l'origine de cette ordonnance, certains sénateurs de l'opposition, en soulevant un conflit d'attribution « afin de protéger leurs prérogatives d'examen et de vote des projets de loi » arguaient d'un détournement (*forzatura*, même si Julien Giudicelli précise qu'il s'agit là d'une traduction imparfaite du terme italien qui signifie littéralement « forçage », un terme qui n'existe pas en droit parlementaire français) de la procédure parlementaire, et considéraient que

Sommaire :

- . Régionalisme modulable et acrobaties dangereuses
- . Détournement de la procédure parlementaire et contrôle de la Cour
- . Inconstitutionnalité des politiques xénophobes
- . La loi *Pinto* et le délai raisonnable des procès
- . *Amici curiae* et contrôle de constitutionnalité
- . Alliance gouvernementale pour la nomination de Luca Antonini
- . Régionalisme différencié et régions à statut spécial
- . Des dispositions spécifiques aux mineurs en matière d'exécution de la peine privative de liberté
- . L'inconstitutionnalité différée de l'interdiction absolue du suicide assisté
- . La loi de finances 2019 : une dissonance italienne
- . Le dossier de santé dématérialisé
- . Billet d'humeur : la politique migratoire de M. Salvini



leurs prérogatives avaient été bafouées dans la version finale du budget de l'État pour 2019 a été présentée et mise aux voix. Si à cette occasion, « la Cour considère que les sénateurs avaient le droit d'introduire un tel recours », elle se contente de relever que « les anomalies signalées ne constituaient pas, à proprement parler et pour l'heure, une violation manifeste de la Constitution ». Autant dire, avec l'auteur, que l'œuvre de la Cour constitutionnelle en la matière ne fait sans doute que commencer.

Il est également possible de louer l'œuvre d'ouverture dont ne cessent de faire preuve les juges constitutionnels italiens. Anna Maria Lecis Cocco Ortu revient dans sa contribution sur la journée d'étude organisée par la Cour constitutionnelle qui avait pour thème « Interventions de tiers et *amici curiae* dans le contrôle de constitutionnalité des lois, à la lumière de l'expérience d'autres cours nationales et internationales ». À l'initiative du Président Giorgio Lattanzi, cette journée aura permis à de nombreux constitutionnalistes d'exprimer leurs points de vue sur la question tout en permettant à la Cour constitutionnelle de faire montre de son intérêt pour une question « qui redevient d'actualité en Italie ». L'auteur revient avec minutie sur ce débat : les différentes positions doctrinales, l'intérêt d'une réforme du règlement de la Cour, et, il faut bien en convenir, les obstacles à une telle évolution qui restent bien réels.

La contribution de Diletta Tega, quant à elle, met en évidence une double caractéristique connue de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. D'une part, son rôle d'indispensable gardien de la répartition des compétences entre l'État et les régions, et d'autre part, l'importance accordée par la Constitution italienne (relayée par la jurisprudence de la Cour) à la dignité et à la vie de chaque personne y compris de l'étranger présent sur le territoire de l'État. En ce sens, l'accueil favorable qui a été fait au recours introduit par le gouvernement qui à l'origine de la décision n° 106 de 2018 concernant une loi de la région Ligurie s'impose comme une évidence. En censurant la loi régionale qui conditionnait l'accession à un logement social par les ressortissants extracommunautaires à l'apport de la preuve « d'une résidence légale pendant au moins dix années consécutives sur le territoire national », la Cour constitutionnelle italienne, selon l'auteur, réaffirme le « caractère inconstitutionnel des politiques xénophobes ».

Il est également et indirectement question de continuité, car il faut vraisemblablement s'attendre à ce que la Cour constitutionnelle intervienne, comme elle l'a fait par le passé, afin de réguler le processus actuel d'approfondissement du régionalisme, thématique récurrente et même omniprésente en Italie. Ce régionalisme différencié est au cœur des contributions de Roberto Louvin et de Chérie Favat. Les deux auteurs mettent en évidence sinon des problèmes au moins de lourdes interrogations sur les conséquences des évolutions en cours.

Roberto Louvin n'hésite pas à estimer que le « régionalisme modulable » qui se dessine semble conduire à des « acrobaties dangereuses ». L'auteur écrit ainsi que la « méthode choisie fait défaut, dans la mesure où elle renvoie la définition du périmètre de la dévolution à des décrets ultérieurs du président du Conseil des ministres, notamment pour ce qui est des biens et des ressources financières, humaines et instrumentales » et que de tels transferts « seraient soustraits non seulement au consentement du Parlement, mais aussi aux garanties de contrôle propres aux décrets du président de la République ».

Chérie Favat, quant à elle, s'intéresse plus particulièrement à la place, actuelle et future, des régions à statut spécial dans ces nouvelles évolutions du régionalisme italien. L'auteur s'interroge ainsi sur l'influence potentielle de la « vague actuelle de régionalisme différencié » sur « la physionomie générale des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », tout en rappelant qu'un « des traits qui caractérise l'asymétrie du système régional italien est la singularité de chacune des cinq régions à statut spécial ».

Mais au-delà des travaux de la Cour constitutionnelle, présents ou futurs, ces derniers mois auront été aussi l'occasion de voir la composition de l'institution évoluer avec la nomination de Luca Antonini. Céline Maillafet note à cet égard qu'il est remarquable que la majorité gouvernementale ait réussi à « s'accorder sur le choix d'un juge » et à « procéder à sa désignation dans un bref délai ». Alors que l'on pouvait supposer « que l'absence d'élection lors des quatre premiers scrutins s'expliquait par l'attente d'un *quorum* réduit », Luca Antonini a finalement été désigné à une très large majorité (685 voix sur 800 votants). Le consensus constaté autour de l'élection du nouveau juge est expliqué par l'auteur qui note que Luca Antonini est un proche de la Ligue du Nord mais aussi le « père du fédéralisme fiscal » tout comme un « fervent défenseur d'une plus grande autonomie des régions ». Il y a encore quelques mois, il soutenait activement la région Vénétie dans « son processus de réclamation [d'une plus grande] autonomie ».

Cette nomination vient confirmer que l'État italien est en quête d'évolution et plus largement de modernisation. À titre d'exemple, Céline Maillafet fait également le point sur le *Fascicolo Sanitario elettronico*, le dossier de santé dématérialisé qui constitue la pierre angulaire d'un projet plus ambitieux de mise en place d'une « culture E-santé de l'Italie » puisque le gouvernement envisage déjà de « revoir les procédures administratives et cliniques voire même l'entière organisation du système de santé italien ».

Sylvie Schmitt revient quant à elle sur l'adoption du projet de loi de finances pour 2019. Une adoption que l'on peut qualifier de « laborieuse, entrecoupée de procédures incidentes et de débats houleux ». Il s'agit bien là d'une des conséquences les plus évidentes des dernières élections législatives et du « choix controversé du nouveau Gouvernement, dirigé par le président du Conseil Giuseppe Conte, de laisser filer la dépense publique ». Comme l'affirme l'auteur, c'est « l'ensemble de ces exigences, européenne et constitutionnelle, que l'Italie a occulté avec le projet de loi de finances pour 2019 ». Le gouvernement italien s'est donc clairement opposé à la Commission européenne même s'il a fallu faire des concessions, mais aussi, et surtout au Parlement car, comme le note Sylvie Schmitt (en écho à la contribution de Michele Massa), « dans de telles conditions, les débats parlementaires sont susceptibles de devenir à leur tour une source de difficultés supplémentaires » et le Gouvernement n'a pas hésité « à utiliser des subterfuges procéduraux afin d'abrégier l'étape de l'adoption du budget ». Il n'en demeure pas moins que si « le Gouvernement obtient en fin de compte un projet de loi plus économe », ce dernier « n'en reste pas moins ambitieux ».

Enfin, Julien Giudicelli livre un billet d'humeur dans lequel il revient sur le décret *Sécurité bis* et la politique migratoire mise en œuvre par Matteo Salvini. L'auteur, au-delà du cas italien, s'interroge également sur le comportement de la France en la matière.

L'ensemble des contributions de ce nouveau numéro, une fois de plus, met finalement en évidence la richesse et la vivacité d'un quotidien juridique et politique qui n'ont de cesse de s'entremêler, peut-être plus qu'ailleurs encore, en Italie. ■ **Michaël Bardin**