



Rôle de la Cour Constitutionnelle italienne en matière de réforme constitutionnelle et de loi électorale

PROF. NICOLA LUPO

LUISS GUIDO CARLI, ROMA

COMMISSION ITALIE DE L'ORDRE DES AVOCATS DE PARIS
PARIS, 27 MARS 2017,
MAISON DU BARREAU

Sommaire

1. Introduction : des lois électorales « écrites » par la Cour constitutionnelle ?
2. La Cour constitutionnelle italienne : composition, fonctions et voies de saisine
3. L'absence d'un juge du contentieux électoral
4. Les décisions n. 1/2014 et n. 35/2017 :
 - 4.1. L'admissibilité des questions de contrôle de constitutionnalité
 - 4.2. L'examen de la proportionnalité des primes majoritaires
5. L'évolution institutionnelle italienne, de 1993 à nos jours et les tentatives (essentiellement échouées) de réforme constitutionnelle
6. La compétence de la Cour constitutionnelle pour juger la conformité des lois constitutionnelles aux « principes suprêmes »

Les lois électorales en Italie

- ▶ Les lois électorales « écrites » par :
 - ▶ Les **partis politiques** : scrutin proportionnel (de 1948 à 1993, à l'exclusion de la « loi escroc » en 1953) ;
 - ▶ Le **peuple**, par le biais d'un référendum : $\frac{3}{4}$ circonscriptions uninominales, $\frac{1}{4}$ proportionnelles (Lois n. 276/1993 et n. 277/1993 : de 1993 à 2005) ;
 - ▶ La **majorité** (de centre-droit): base proportionnelle avec une prime majoritaire pour la liste ou la coalition qui obtient la majorité relative des suffrages (Loi n. 270/2005 : de 2005 à 2013) ;
 - ▶ Le **gouvernement Renzi** (via une question de confiance) : base proportionnelle avec une prime majoritaire pour la liste qui obtient les 40% des suffrages au premier tour ou si elle gagne au second tour (Loi n. 52/2015, applicable à partir de 2016)
 - ▶ La **Cour constitutionnelle** (sous le nom de « Consultellum » ; pour le Sénat en 2014 et pour la Chambre des députés en 2017)

Lois électorales « écrites » par la Cour Constitutionnelle ?

- ▶ Loi électorale pour le Sénat : loi n. 270/2005, découlant de la **décision n. 1/2014**
 - ▶ Scrutin proportionnel avec listes et coalitions
 - ▶ Seuil électoral (régional) : 20% pour les coalitions, 8% pour les listes, 3% pour les listes coalisées
 - ▶ Vote préférentiel (?)
- ▶ Loi électorale pour la Chambre des députés : loi n. 52/2015, découlant de la **décision n. 35/2017**
 - ▶ Scrutin proportionnel avec listes
 - ▶ Prime majoritaire (55% des sièges) pour la liste obtenant les 40% des suffrages
 - ▶ Seuil électoral (national) : 3%
 - ▶ Têtes de liste bloqués et double vote préférentiel (homme/femme)

La Cour constitutionnelle italienne

5

- ▶ 15 juges (mandat de 9 ans) :
 - ▶ 5 élus par le Parlement réuni en Congrès
 - ▶ 5 élus par les « magistratures suprêmes de l'État »
 - ▶ 5 nommés par le Président de la République
- ▶ Fonctions :
 - ▶ Contrôle de constitutionnalité des lois et des actes étatiques et régionaux ayant force de loi
 - ▶ Conflits de compétences entre les pouvoirs de l'État et entre l'État et les régions
 - ▶ Procès pénal pour infractions commises par le Président de la République
 - ▶ Admissibilité des requêtes de référendum abrogatif

Les voies de saisine du contrôle de constitutionnalité des lois

- ▶ Voies de saisine du contrôle de constitutionnalité :
 - ▶ Voie principale : (exclusivement) par l'exécutif contre les lois régionales et par les régions contre les lois étatiques
 - ▶ Voie incidente : tout juge, dans un procès en cours
- ▶ Conditions d'admissibilité :
 - ▶ Caractère pertinent de la question
 - ▶ Caractère non manifestement infondé
 - ▶ Impossibilité d'interprétation conforme à la Constitution (?)

L'absence d'un juge du contentieux électoral

Article 66 Constitution :

Chaque chambre juge des titres d'admission de ses membres et des causes d'inéligibilité et d'incompatibilité qui surviendraient à posteriori.

Pour les élections de la Chambre des députés et du Sénat, aucune forme de contentieux juridictionnel n'est prévue sur le processus électoral et sur les résultats des élections : acceptable (peut-être) avec un scrutin proportionnel, beaucoup moins acceptable avec un scrutin majoritaire.

Décisions n. 1/2014 et n. 35/2017: l'admissibilité des questions

- ▶ La Cour — sur la base d'une ordonnance (en 2013) de la Cour de Cassation et (en 2016, lorsque la loi électorale n'était pas encore en vigueur) de certains juges *a quo* — arrive à admettre une action de vérification constitutive du droit de vote soulevée par des citoyens-électeurs
- ▶ Une lecture assez vaste de l'admissibilité, justifiée sur la base de :
 - ▶ l'importance du droit de vote et des lois électorales
 - ▶ la nécessité d'éviter un vide juridique dans le contrôle des lois
- ▶ Il ne faut pas oublier que la Cour constitutionnelle avait adressés certains avertissements au législateur et elle avait depuis peu déclaré inadmissible un référendum abrogatif sur la loi n. 270/2005 (décision n. 13/2012).
- ▶ Par ailleurs, impasse politique à la suite des élections de 2013

L'examen des primes majoritaires sur la base du critère de proportionnalité

Le noyau dur des deux décisions est l'examen des primes majoritaires sur la base du critère de proportionnalité, concernant la loi n. 270/2005 (pour la Chambre des députés et le Sénat) et la loi n. 52/2017 (pour la Chambre des députés, au premier et au second tour).

Équilibrage entre :

- le sacrifice des principes de **représentativité** du Parlement et d'**égalité** du vote
- les objectifs de **stabilité** du gouvernement et de **rapidité** du processus décisionnel

Références aux articles 1 al. 2 (souveraineté populaire), 3 (égalité), 48 al. 2 (droit de vote) et 67 (interdiction de mandat impératif) de la Constitution

Nombreux rappels à la discrétion du législateur

- ▶ Sur la base de ce test de proportionnalité, sont déclarées inconstitutionnelles :
 - ▶ La prime majoritaire nationale prévue à la Chambre des députes par la loi n. 270/2005, en raison de l'absence d'un seuil minimum de voix
 - ▶ La prime majoritaire à base régionale prévue au Sénat par la loi n. 270/2005, en raison de l'absence d'un seuil minimum de voix (et également à cause de son illogicité intrinsèque)
 - ▶ La prime majoritaire allouée lors du second tour entre les deux premières listes, prévue à la Chambre des députés par la loi n. 52/2015, puisqu'elle donne lieu à un effet de surreprésentation pour une liste qui aurait obtenu (au premier tour) un consensus exigü

- ▶ En revanche, est déclarée conforme à la Constitution
 - ▶ La prime majoritaire prévue à la Chambre des députés par la loi n. 52/2015, puisque le seuil des 40% des suffrage « n'apparaît pas en soi manifestement déraisonnable »

D'autres éléments réjetés par la Cour constitutionnelle : listes bloquées et candidatures simultanées

11

Dans la décision n. 1/2014, les listes bloquées et l'absence du vote préférentiel, par opposition avec le droit de vote et la connaissance des élus

Dans la décision n. 35/2017, la possibilité, pour les candidats têtes de listes, élus dans plusieurs circonscriptions (candidatures simultanées possibles jusqu'à 10 circonscriptions), de choisir la circonscription d'élection, par opposition avec le droit de vote. On applique le tirage au sort (présent dans la législation électorale résiduelle).

Nécessité que les lois électorales soient toujours en mesure de fonctionner (principe suprême ?)

Effets rétroactifs des déclarations d'inconstitutionnalité limités, par respect au principe de continuité des organes constitutionnels

L'« avertissement » à la fin de la décision n. 35/2017

- ▶ *« Sans porter préjudice à ce qui a été affirmé ci-dessus, cette Cour ne peut s'abstenir de souligner que le **résultat du référendum** (art. 138 Const.) **du 4 décembre 2016** a confirmé un régime constitutionnel fondé sur la parité de position et de fonctions des deux Chambres électives. Dans ce contexte, la Constitution — même si elle n'impose pas au législateur d'introduire, pour les deux branches du Parlement, des systèmes électoraux identiques — elle exige que, dans le but de ne pas compromettre le fonctionnement normal de la forme de gouvernement parlementaire, **les systèmes adoptés, même si différents, ne fassent pas obstacle, après les élections, à la formation de majorités parlementaires homogènes** »*
- ▶ Sur la base de cette ligne directrice, le Parlement est actuellement à l'œuvre, avec toutes les difficultés inhérentes à la matière...
- ▶ C'est également une invitation à élargir les horizons, en incluant dans la motivation le processus de réforme constitutionnelle récemment échoué

Le processus de révision de la Constitution

13

Art. 138 Constitution

*Les lois de révision de la Constitution et les autres lois constitutionnelles sont adoptées par chaque chambre au moyen de deux délibérations successives à un intervalle de trois mois au moins et elles sont approuvées, au second tour de scrutin, **à la majorité absolue** des membres de chaque chambre.*

*Ces lois sont soumises à un **référendum populaire** lorsque, dans les trois mois suivant leur publication, un cinquième des membres d'une chambre ou cinq cent mille électeurs ou cinq conseils régionaux en font la demande. La loi soumise à un référendum n'est pas promulguée si elle n'est pas approuvée à la majorité des suffrages valablement exprimés.*

*Il n'y a pas lieu de procéder à un référendum si la loi a été approuvée au second tour de scrutin par chacune des deux chambres **à la majorité des deux tiers** de ses membres.*

Les référendums sur les réformes constitutionnelles

- ▶ 2001, concernant les autonomies régionales et locales (majorité de centre-gauche) : affluence 34,05% ; **64,21% « oui »** et 35,69% « non »
- ▶ 2006, concernant la deuxième partie de la Constitution (majorité de centre-droit) : affluence 52,46% ; **61,29% « non »** et 38,71% « oui »
- ▶ 2016, concernant essentiellement le bicamérisme (majorité de centre-gauche) : affluence 65,47% ; **59,12% « non »** et 40,88% « oui »

Aucun rôle de la Cour Constitutionnelle sur les référendums constitutionnels

Le contrôle des lois de révision constitutionnelle

- ▶ La Cour constitutionnelle italienne, malgré le silence de la Constitution sur ce point, s'est déclarée compétente pour juger la conformité des lois de révisions constitutionnelle à l'égard des **principes suprêmes** de l'ordre constitutionnel italien
- ▶ Célèbre *obiter dictum* de la **décision n. 1146 del 1988**, qu'en utilisant un argument *a contrario*, fait écho à la décision célèbre *Marbury v. Madison* (US Supreme Court, 1803) :

« Si ce n'était pas ainsi, on pourrait parvenir à l'absurdité de considérer le système de garanties juridictionnelles de la Constitution comme défectueux ou inefficace et ce, surtout, en relation à ses normes de plus grande valeur »

Un contrôle *ad hoc* sur les lois électorales ?

- ▶ La réforme constitutionnelle rejetée par le référendum du 4 décembre 2016 aurait introduit une nouvelle forme de saisine (une saisine parlementaire) spécifiquement consacrée aux lois électorales :
 - ▶ à l'initiative d'1/4 des députés ou d'1/3 des sénateurs
 - ▶ dans la limite de 10 jours après le vote de la loi
- ▶ Mécanisme étendu, par l'effet d'une disposition transitoire, également aux lois électorales votées par la législature en cours
- ▶ Une réponse du « législateur constitutionnel » à la décision n. 1/2014, qui néanmoins n'a pas eu lieu

Conclusions (provisoires)

17

- ▶ Connexion étroite entre la réforme constitutionnelle et la loi électorale (*iter* parallèle). La loi électorale comme cause de la rupture de l'accord avec le centre-droit sur la réforme constitutionnelle
- ▶ Une fois rejetée la réforme constitutionnelle, la loi électorale a été déclarée partialement inconstitutionnelle. Un doute surgit : la même chose serait-elle arrivée si...
 - ▶ la décision aurait été prise avant le référendum constitutionnel ?
 - ▶ la réforme constitutionnelle aurait été confirmée par le référendum du 4 décembre 2016 ?
- ▶ C'est difficile, pour le Parlement, d'écrire des lois électorales parfaitement en ligne avec les décisions de la Cour constitutionnelle : ne serait-il pas mieux de changer de système électoral (dans le but aussi de le rendre plus stable) ?
- ▶ Un vide dans l'ordre constitutionnel (sur le contentieux électoral) a-t-il produit, par réaction, un excès de juridictionnalisation ?