



**HAL**  
open science

# La composition de la Cour constitutionnelle italienne, entre équilibre et risque de paralysie

Julien Giudicelli

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli. La composition de la Cour constitutionnelle italienne, entre équilibre et risque de paralysie. Olivier Lecucq. La composition des juridictions, perspectives de droit comparé, 10, Bruylant, pp.127-138, 2014, A la croisée des droits: droit international, comparé et européen, 978-2-8027-4547-1. hal-01931175

**HAL Id: hal-01931175**

**<https://hal.science/hal-01931175>**

Submitted on 24 May 2022

**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 composition de la Cour constitutionnelle italienne, entre équilibre et risque de paralysie\*.*

Par réaction à la double décennie fasciste, les pères fondateurs de la République italienne établirent une Constitution, promulguée le 27 décembre 1947 et toujours en vigueur, qui figure parmi les plus remarquables au plan de la protection des droits fondamentaux<sup>1</sup>. L'organisation institutionnelle est, très classiquement, celle d'une démocratie parlementaire, fidèle au modèle et surtout à la pratique institutionnelle autorisée par le Statut albertin<sup>2</sup>. Mais de surcroît, pendule de Foucault oblige, l'organisation des pouvoirs fut très largement décentralisée en 1947, le modèle unitaire étant définitivement répudié et le monopole de la loi nationale rejeté au profit d'un pluralisme législatif partagé entre l'Etat et les Régions. Ainsi, la sacralité de la loi avait vécu, non seulement en raison de la multiplicité de ses auteurs, de son respect nécessaire de la règle normative supérieure, assuré sous le contrôle de la Cour constitutionnelle, mais aussi en raison de l'institution d'une référendum abrogatif d'initiative minoritaire, permettant à 500 000 citoyens signataires de soumettre au corps électoral une demande d'abrogation totale ou partielle d'une loi ou acte de même valeur normative, après sa promulgation, sans aucune contrainte temporelle. Parlement et Gouvernement étaient ainsi placés non seulement sous le contrôle vigilant de la Cour constitutionnelle et des Régions mais aussi, bien sûr, des citoyens, classiquement à l'occasion du renouvellement du mandat des députés et sénateurs, mais également durant les législatures, par le truchement du référendum abrogatif.

La place, dans cette architecture institutionnelle, de la Cour constitutionnelle est centrale, vu le nombre d'attributions qui lui ont été confiées ; contrôle « incident » et « principal » de constitutionnalité des lois, conflit d'attributions entre Etat et Régions, conflits d'attributions entre les pouvoirs de l'Etat, jugement sur l'admissibilité des demandes de référendum abrogatif, procès pénal pour les infractions commises par le Président de la République et, accessoirement, jugement des recours du personnel de la Cour relatifs à leur rapport de travail<sup>3</sup>.

Le nombre conséquent d'attributions dévolues à la *Consulta*<sup>4</sup> et notamment, parmi celles-ci, le contrôle de constitutionnalité des lois et les conflits d'attributions entre Etat et Régions est

---

\* Julien Giudicelli, Maître de conférences en droit public à l'Université Montesquieu – Bordeaux IV, membre du C.D.P.C. *Jean-Claude Escarras*, UMR – CNRS 7318.

<sup>1</sup> Pas moins de 42 articles sont ainsi consacrés aux droits et devoirs des citoyens dans sa première partie (articles 13 à 54 de la Constitution).

<sup>2</sup> Le Statut albertin est une charte constitutionnelle concédée par Charles-Albert de Savoie au Royaume de Piémont-Sardaigne en 1848 et qui s'étendit, avec le *Risorgimento*, au Royaume d'Italie dès 1861. Il demeura formellement en vigueur pendant le fascisme (1922-1944) et même jusqu'à la répudiation définitive par référendum du 2 juin 1946 du principe monarchique.

<sup>3</sup> Pour une présentation, en français, des différentes attributions de la Cour, cf. A. PIZZORUSSO, « Présentation de la Cour constitutionnelle italienne », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 6, janvier 1999 ».

Egalement en ligne sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/cahiers-du-conseil/cahier-n-6/presentation-de-la-cour-constitutionnelle-italienne.52761.html>

<sup>4</sup> Ancien palais appartenant au Vatican et actuel siège de la Cour, que les auteurs italiens identifient fréquemment à cette dernière.

expliqué de façon lapidaire par un constitutionnaliste célèbre, par ailleurs comptant parmi l'un des constituants, Costantino Mortati, en ces termes : « On voulait dresser des obstacles à la restauration de gouvernements tyranniques comme le gouvernement fasciste et il était nécessaire d'instituer un organe régulateur des conflits qui pouvaient naître de la nouvelle structure régionale de l'État »<sup>5 6</sup>.

C'est pour ces raisons que les constituants ont voulu apporter toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité à cette future institution. Les débats de la Constituante sur les autorités procédant à la nomination ou l'élection des quinze juges composant la Cour sont le reflet d'une triple préoccupation : assurer une compétence technique incontestable à ses membres, associer la représentation politique à leur choix, garantir l'unité de la Nation.

La compétence technique semble assurée par les conditions professionnelles requises : seuls les magistrats des juridictions suprêmes judiciaires et administratives (Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour des comptes), les professeurs d'université et les avocats ayant au moins vingt ans d'exercice peuvent aspirer à la fonction. Il n'y eut pas sur ce point d'opposition frontale lors des travaux de la Constituante. Il apparaissait que ces pré-requis correspondaient à la volonté de diversifier l'appréhension des différents juges quant à la loi et la Constitution : « le regard indépendant et impartial du juge, la vision scientifique de l'universitaire et la volonté d'assurer la protection des droits et intérêts légitimes de la part de l'avocat »<sup>7</sup>.

Les travaux de la Constituante montrent en revanche l'affrontement de deux courants relativement à la question des autorités de désignation. La gauche, parce qu'elle considérait que le futur organe était essentiellement de nature politique, revendiquait un lien étroit entre la Cour et la représentation de la volonté populaire, c'est-à-dire principalement, sinon exclusivement, le Parlement<sup>8</sup>. La droite, estimant quant à elle que les fonctions que la Cour auraient à remplir étaient de nature juridictionnelle, voulait exclure de sa composition tout rapport avec la sphère politique, privilégiant la compétence technique, seule à même, selon elle, de garantir une neutralité maximale à la future institution. Un troisième courant, minoritaire mais également intermédiaire aux deux principales positions, considérait qu'il appartenait au chef de l'Etat de désigner les juges, en ce qu'il pourrait assurer à la fois la compétence technique et la dimension politique de ces derniers<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Cf. A. PIZZORUSSO, in « Présentation de la Cour constitutionnelle italienne », *cit.*

<sup>6</sup> La pratique a montré que l'essentiel du contentieux relève du contrôle de constitutionnalité des lois mais que, par ailleurs, la Cour peut se voir surexposée politiquement, à l'occasion, par exemple, du jugement d'admissibilité des requêtes référendaires.

<sup>7</sup> G. L. CONTI, « Art. 135 », *Commentario alla Costituzione*, UTET, III, p. 2635.

<sup>8</sup> La proposition d'une Cour exclusivement composée de membres nommés par le Parlement fut repoussée pour deux raisons : la crainte d'un conflit quasi permanent entre les deux organes et la volonté d'empêcher une quelconque influence de la représentation sur la politique jurisprudentielle à venir.

<sup>9</sup> V. sur ce point l'amendement de Costantino Mortati dans la séance du 28 novembre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, a cura della Camera dei Deputati – Segratariato Generale, Roma, 1970-1971, V, pp. 4242 et s. L'éminent constitutionnaliste défendait une Cour de 18 membres nommés par le Président de la République et choisis parmi les magistrats des ordres judiciaire et administratif, les professeurs de droit et les avocats comptant quinze ans d'exercice. Cf. P. COSTANZO, « L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente », in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, sous la dir. de P. COSTANZO, Torino, 1996, pp. 14-15.

Ces trois positions sont à l'origine de la composition de nature mixte de la Cour constitutionnelle, unissant les deux exigences d'un recrutement tant technique que politique<sup>10</sup>.

De sorte que la triple origine de la composition de la Cour constitutionnelle – cinq juges élus par les plus hauts magistrats, cinq autres élus par le Parlement réuni en assemblée plénière, cinq enfin nommés par le Président de la République – résulte moins de la séparation des pouvoirs<sup>11</sup> que de l'appréhension d'un organe dont la composition mixte, ni purement politique ni exclusivement technique, lui permet, en considération des trois conceptions de la justice constitutionnelle, dont les fonctions sont tant juridictionnelles, politiques qu'institutionnelles<sup>12</sup>, de traiter de l'éventail des différentes attributions qui lui sont dévolues<sup>13</sup>.

Nous concentrerons cet exposé sur la question de la désignation des juges, les autres aspects inhérents à leur statut très protecteur étant manifestement beaucoup moins problématiques, visant classiquement, dans la perspective kelsénienne, à assurer l'indépendance et l'impartialité tant de la Cour constitutionnelle elle-même que de ses membres<sup>14</sup>.

Nous n'allons pas présenter la désignation des juges dans l'ordre chronologique établi par l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 87 du 11 mars 1953, qui prévoit en effet que les juges sont d'abord élus parmi les hauts magistrats, composante la plus technique, puis élus par le Parlement, composante la plus politique et enfin nommés par le Président de la République, intervenant ainsi en dernier afin de rééquilibrer éventuellement le recrutement des juges constitutionnels. L'intervention des juridictions suprêmes comme celle du Président de la République ne posent en effet pas de problèmes notables. Telle n'est en revanche pas le cas de l'élection par les parlementaires de cinq des quinze juges, la dimension indubitablement politique de cette désignation ayant assez vite entraîné des difficultés aux conséquences dangereuses.

---

<sup>10</sup> Cf. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 73 ; L. PESOLE, « Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali », in *La composizione della Corte costituzionale*, Atti del Seminario di Roma del 14 marzo 2003, a cura di A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani, Torino, Giappichelli, 2004, p. 15.

<sup>11</sup> Position prise par A. PIZZORUSSO, « Art. 135 », in *Commentario alla Costituzione Branca*, Bologna, Roma, 1981, p. 147.

<sup>12</sup> L. PESOLE, « Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali », *cit.*, pp. 30-31.

<sup>13</sup> Position de G. L. CONTI, « Art. 135 », *cit.*, p. 2627.

<sup>14</sup> Citons pour mémoire les aspects les plus saillants de ce statut : un mandat non renouvelable assez long (douze ans à l'origine, ramenés à neuf après une révision opérée par la loi constitutionnelle n° 2 de 1967), vérification des pré-requis professionnels des juges par la Cour elle-même, qui y procèdent en délibérant à la majorité absolue de ses membres (révision de 1967), régime des incompatibilités strict, les juges ne pouvant conserver d'autres charges ou emplois (ainsi les professeurs d'université ou les magistrats sont détachés pendant la durée de leur mandat de leurs administrations respectives), inamovibilité des juges qui ne peuvent être démis de leurs fonctions que par la Cour (dans les cas d'un manquement grave aux devoirs inhérents à la fonction ou d'une incapacité physique ou mentale), octroi de l'immunité prévue par l'article 68 de la Constitution au profit des parlementaires (loi constitutionnelle n° 1 de 1948).

Notons également que le Président de la Cour constitutionnelle est élu à la majorité de ses pairs pour un mandat de trois ans renouvelable, pour une durée ne pouvant excéder celle de son mandat de juge. Le rôle du Président de la Cour n'est pas négligeable puisqu'il a voix prépondérante en cas de partage des suffrages, qu'il assure un rôle de représentation de la Cour et qu'il peut influencer sa jurisprudence puisqu'il lui échoit de désigner le juge rapporteur pour chaque affaire. Il faut cependant relativiser le poids du Président, car il est le plus souvent choisi parmi le doyen de la juridiction et qu'il fait, en pratique, des mandats assez courts.

## **I. Les désignations « techniques ».**

Nous faisons entrer dans cette catégorie la nomination par le Président de la République des cinq derniers juges, dont la dimension éventuellement politique est atténuée par la fonction institutionnelle du chef de l'Etat, garant de l'unité nationale, et dont l'intervention finale ne vise, le cas échéant, qu'à équilibrer la composition de la Cour constitutionnelle.

### **A. L'intervention des juridictions suprêmes.**

Les cinq juges désignés par les juridictions suprêmes sont élus, au sens de l'article 2 de la loi n° 87 de 1953, selon la répartition suivante : trois par la Cour de cassation, un par le Conseil d'Etat et un par la Cour des comptes. Les juges doivent être élus dans leur collège respectif, ainsi composé :

- pour la Cour de cassation : le Président de la Cour, le procureur général, les présidents de section, les avocats généraux, les conseillers et les substituts du procureur général ;
- pour le Conseil d'Etat : le Président du Conseil d'Etat, les présidents de section et les conseillers d'Etat ;
- pour la Cour des comptes : le Président de la Cour des comptes, les présidents de section, les conseillers, le procureur général et les vices procureurs généraux.

Il faut atteindre la majorité absolue des suffrages ou, en cas de ballottage, désigner parmi les candidats ayant obtenu le plus de voix (dont le nombre correspond au double des sièges à pourvoir), les candidats ayant obtenu une majorité ne pouvant être que relative.

Les majorités prévues pour l'élection de ces juges sont beaucoup moins élevées que celles exigées des parlementaires, les collèges des magistratures suprêmes n'étant pas constitués sur la base de critères politiques, de sorte que la position idéologique des candidats n'influe que de façon marginale sur leur élection<sup>15</sup>.

Il faut noter l'originalité de cette première attribution des sièges de juges constitutionnels : chacun des trois collèges élit ces derniers en son sein. Il ne s'agit pas d'une règle constitutionnelle, puisque aucune obligation autre que celle des pré-requis professionnels établis par l'article 135 alinéa 2 de la Constitution n'est établie en la matière et que cette disposition n'établit aucune règle spécifique pour la désignation des juges constitutionnels par les juridictions suprêmes. Il s'agit cependant d'une règle conventionnelle, puisqu'il est désormais établi que les membres des trois collèges élisent systématiquement des candidats provenant de leur collège d'appartenance. De sorte que cette règle non écrite influe sur les autres autorités de désignation, puisqu'il est en effet très rare que le Parlement ou le Président de la République désigne, dans leur contingent respectif, un haut magistrat.

---

<sup>15</sup> V. en ce sens L. PESOLE, « Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali », *cit.*, p. 19.

## B. L'intervention présidentielle.

Il faut rappeler que la désignation par le Président de la République de cinq juges n'intervient qu'après celle des juridictions suprêmes et du Parlement, afin de lui préserver une possibilité de rééquilibrer la composition de la Cour constitutionnelle. D'où l'importance donnée à ce pouvoir présidentiel.

La question la plus importante réside en sa nature : cette nomination par le Président de la République correspond-elle à une attribution spécifique ou relève-t-elle substantiellement du pouvoir exécutif, dont l'exercice effectif appartiendrait au Gouvernement et *in fine* au Président du Conseil. Aucun des actes présidentiels ne peut, dans la Constitution italienne, être en effet dispensé du contreseing, conformément à son article 89.

Le débat a en fait été tranché lors de la discussion de la loi constitutionnelle n° 87 de 1953, à l'occasion de laquelle fut repoussé un amendement<sup>16</sup> prévoyant que la nomination présidentielle devait être précédée d'une proposition du Ministre de la Justice. La doctrine a déduit de ces travaux parlementaires que le Président de la République a, en la matière, un pouvoir largement discrétionnaire.

Pourtant, l'amendement Fumagalli a laissé une trace dans la loi n° 87 de 1953, qui prévoit le contreseing du Président du Conseil. Précision inutile puisque, comme nous venons de le dire, l'article 89 de la Constitution le prévoit en toutes circonstances. Certains ont voulu déduire de cette redondance une volonté législative : la possibilité, pour le Président du Conseil, de conditionner dans une certaine mesure le choix du chef de l'Etat. Cette interprétation n'a cependant jamais prévalu, de sorte qu'on peut aujourd'hui affirmer que s'est formée une convention constitutionnelle laissant toute discrétion au Président de la République quant à son choix, le contreseing du Président du Conseil n'étant ici que formel<sup>17</sup>.

Deuxième question : les nominations présidentielles relèvent-elles d'une composition de nature technique ou politique de la Cour constitutionnelle. Nous les avons rangées, pour notre part, dans les désignations techniques mais la doctrine est sur ce point divisée. Pour certains, il s'agit d'un acte de nature politique, prenant place à côté des désignations par le Parlement de cinq autres juges<sup>18</sup>. Pour d'autres, il s'agit d'un acte de nature indépendante, exempte de toute logique politique, devant être au contraire rangée à côté des désignations par les juridictions suprêmes<sup>19</sup>. En fait, la seconde position résulte de considérations inhérentes au rôle que devrait théoriquement assumer le chef de l'Etat, dans l'esprit de la Constituante.

---

<sup>16</sup> Déposé par Fumagalli.

<sup>17</sup> Cette nomination est aujourd'hui placée parmi les « actes substantiellement présidentiels », de sorte qu'on a pu affirmer qu'il est « presque impossible » pour le Président du Conseil de refuser le contreseing (L. PALADIN, « Presidente della Repubblica », in *Enciclopedia giuridica*, XXXV, Milano, 1986, pp. 234-235).

<sup>18</sup> Y. MÉNY, *Istituzioni e politica*, Rimini, 1995, pp. 523-524 ; A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, p. 58.

<sup>19</sup> S. GALEOTTI, « Presidente della Repubblica e nomina dei giudici della Corte costituzionale », in *Foro pad.*, 1951, IV, p. 223 et in *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992, pp. 106-107.

La réalité pratique montre que l'intervention présidentielle est tour à tour technique et politique. En effet, le Président de la République nomme parfois des juges proches de courants politiques non représentés ou sous-représentés dans les chambres parlementaires<sup>20</sup>.

## **II. Les désignations « politiques ».**

Associer les forces politiques à la désignation des juges constitutionnels est parfaitement conforme à la logique kelsénienne selon laquelle les législateurs ne pourront admettre le contrôle de leur œuvre que s'ils participent à la nomination de leurs éventuels censeurs. Elle a néanmoins, dans le cas italien, peut-être été poussée à son paroxysme, puisque les règles régissant la matière obligent à une forme de consensus des différentes forces politiques, qu'il est parfois difficile d'atteindre.

### **A. Les règles relatives à l'élection des juges constitutionnels par les parlementaires.**

A l'origine, cette loi exigeait une majorité qualifiée des trois cinquièmes des parlementaires réunis en séance commune pour les deux premiers scrutins, puis de trois cinquièmes des présents. Il faut signaler que l'entrée en fonction de la Cour constitutionnelle a souffert de ces règles puisqu'il a fallu trois ans après l'approbation de la loi constitutionnelle n° 87 de 1953 pour qu'elle puisse s'installer.

Cette majorité pourtant conséquente a ensuite été relevée par la loi constitutionnelle n° 2 de 1967 exigeant désormais une élection par les deux tiers des membres pour les trois premiers scrutins puis de trois cinquièmes des membres (et non plus des présents) pour les scrutins suivants.

La raison d'une majorité si hautement qualifiée est simple : il s'agit de créer une large convergence entre les différentes forces politiques quant au choix des juges constitutionnels, de sorte qu'on a voulu « dépolitiser »<sup>21</sup> au maximum cette élection et empêcher qu'une majorité politique puisse, conjoncturellement, disposer de l'ensemble des sièges à pourvoir. Il n'est donc théoriquement pas possible qu'une majorité politique durablement installée au pouvoir puisse durablement changer la coloration de la composante politique, phénomène que nous pouvons en revanche regretter en France, par exemple.

### **B. Retards et risques de paralysie.**

Effet pervers de ces différents quorums : une règle conventionnelle<sup>22</sup> s'est très vite établie, réservant à la Démocratie chrétienne deux sièges, au Parti communiste et au Parti socialiste

---

<sup>20</sup> V. L. PESOLE, « Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali », *cit.*, p. 30.

<sup>21</sup> V. L. PESOLE, « Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali », *cit.*, p. 22.

<sup>22</sup> A. PIZZORUSSO, « Art. 135 », *cit.*, p. 151.

un siège chacun et le siège résiduel à une formation laïque minoritaire. Par ailleurs, chacun de ces mouvements disposait d'un droit de veto à l'égard des candidats pressentis par les autres partis.

On sait que ces formations politiques ont disparu dans les années 1990 en raison soit de causes endogènes au système (le discrédit frappant la DC et le PSI suite à la révélation de leur corruption dans le cadre de l'opération *Mani pulite*) ou exogènes (la chute du mur de Berlin et la disparition consécutive de l'Union soviétique, qui entraîna l'autodissolution du PCI au congrès de Rimini en 1991). Cette règle conventionnelle ne survécut pas à la disparition des formations qui l'avaient inaugurée. Mais la situation qui s'en suivit ne fut pas plus avantageuse, tout au contraire. Depuis la décennie 1990, majorité et opposition ont accepté un nouveau système dans lequel quatre des cinq juges sont élus, par binômes, de façon à ce qu'ils proviennent à parité de la gauche ou de la droite, le cinquième étant choisi selon une logique « bipartisanne »<sup>23</sup> puisque présenté par la majorité avec l'agrément de l'opposition.

On imagine aisément que ce système a surtout eu pour effet de ralentir la procédure d'élection des juges constitutionnels (on a pu compter jusqu'à 623 jours de retard<sup>24</sup>), jusqu'à provoquer la paralysie de la Cour en 2002, puisque le quorum constitutionnel requis exige qu'au moins onze des juges soient présents pour pouvoir délibérer<sup>25</sup>, règle justifiée par le fait qu'au moins un des juges de chaque composante doit siéger.

Les remèdes institutionnels à cet attermoisement provoquant jusqu'à la paralysie de la *Consulta* sont faibles. La doctrine évoque notamment un précédent de 1991, quand le Président d'alors, Francesco Cossiga, menaça, dans un discours aux chambres, de prononcer leur dissolution, dans le cas où les parlementaires n'arriveraient pas à s'accorder, dans un délai raisonnable, sur les noms devant occuper les sièges vacants. Le résultat ne se fit pas attendre, puisqu'il ne fallut plus qu'une semaine après le message pour que la fumée blanche sortît enfin. Mais il faut convenir qu'il ne s'agit ici que d'un fusil à un coup et que le remède pourrait s'avérer pire que le mal : en effet, si les parlementaires ne s'étaient pas décidés, le Président de la République n'aurait eu alors d'autre choix que la dissolution des deux assemblées, retardant encore l'élection des juges<sup>26</sup>.

Le problème est pourtant inextricable, puisque face au risque de paralysie, qui peut s'analyser en un véritable déni de justice, mais aussi en une volonté d'obstruction de la majorité parlementaire mettant à mal l'équilibre interne de la Cour et, *in fine*, son impartialité, on a pu évoquer<sup>27</sup> aussi deux autres remèdes :

- un décret-loi transférant le pouvoir de nomination au Président de la République ou à la Cour constitutionnelle elle-même, mais cet acte serait à notre sens pris en fraude de l'article 135 de la Constitution et exigerait, à tout le moins, une révision constitutionnelle le permettant ;

une décision de la Cour constitutionnelle, la dernière qu'elle pourrait prendre avant la perte du quorum constitutionnellement exigé, par laquelle cette dernière élève et résolve un conflit d'attribution entre pouvoirs de l'Etat, en l'occurrence entre le Parlement et elle-même, ce qui

---

<sup>23</sup> G. L. CONTI, « Art. 135 », *cit.*, p. 2631.

<sup>24</sup> M. TORRISI, « La Consulta senza numero legale per la prima volta in quarantasei anni », in *D&G*, n° 13, 6 avril 2002, p. 39.

<sup>25</sup> Article 16 alinéa 2 de la loi constitutionnelle n° 87 de 1953.

<sup>26</sup> V. en ce sens G. L. CONTI, « Art. 135 », *cit.*, p. 2632.

<sup>27</sup> G. L. CONTI, *Ibidem*.

laisse tout autant dubitatif, la *Consulta* étant mise ici en position de juge et partie, ce qui risquerait de la délégitimer durablement<sup>28</sup>.

Les réformes envisagées ont été assez critiquées en doctrine et aucune d'elles n'a été concrètement mise en œuvre. Par ailleurs, elles ne se sont aucunement concentrées sur les problèmes que nous venons de relever, principalement relatif aux retards dans l'élection par les parlementaires des juges, mais tout au contraire à arrimer plus solidement la Cour au Parlement en tenant compte de la transformation fédéralisante de la forme de l'Etat, officialisée par la révision du Titre V de la Constitution, intervenue par la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001.

Deux commissions bicamérales ont été instituées dans la décennie visant à l'adoption d'une révision constitutionnelle, touchant incidemment à la composition de la Cour constitutionnelle, la commission De Mita, instituée en 1992, la commission D'Alema, installée en 1997.

La première a proposé d'adjoindre au Parlement réuni en séance commune des représentants des régions, mais l'atmosphère pesante née de l'affaire *Mani pulite* ne permit pas de donner suite aux propositions de cette commission bicamérale.

La seconde prévoyait d'augmenter de porter le nombre de juges à vingt, dix étant élus par le Parlement, pour moitié par le Sénat, pour l'autre moitié par un collègue formé des représentants des communes, des provinces (l'équivalent de nos départements) et des régions complétant le Sénat en une session spéciale.

Ces propositions ne furent pas accueillies très favorablement par la doctrine, loin s'en faut. Si certains notent que la transformation de la forme de l'Etat résultant de la révision du Titre V de la Constitution doit avoir une incidence naturelle sur la composition de la Cour<sup>29</sup>, on souligne surtout l'altération de l'homogénéité présidant à la composition de la Cour<sup>30</sup>. Dans son intervention au séminaire de Rome du 14 mars 2003 sur la composition de la Cour constitutionnelle<sup>31</sup>, Riccardo Chieppa a fermement réfuté l'hypothèse d'une élévation du nombre de juges en raison des graves conséquences qui en résulteraient. En effet, pour cet ancien Président de la Cour constitutionnelle, ce nombre et la triple origine des membres de la *Consulta* ne doivent pas être modifiés, sauf à compromettre l'équilibre de la Cour.

---

<sup>28</sup> Il est vrai cependant que l'auteur de ces propositions les qualifie lui-même d'*extra ordinem*.

<sup>29</sup> G. L. CONTI, « Art. 135 », *cit.*, p. 2646, pour lequel « dans un moment où le contentieux de la Cour affronte de plus en plus souvent de délicats conflits constitutionnels entre Etat et régions, l'exigence d'une représentation plus adéquate et plus sensible à la différenciation doit être considérée ».

<sup>30</sup> G. L. CONTI, « Art. 135 », *cit.*, p. 2646, qui prend malgré tout à son compte la position de L. ELIA, « Relazione di sintesi », in *La composizione della Corte costituzionale*, op. cit., pp. 257 et s. ; L. PESOLE, « Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali », in *La composizione della Corte costituzionale*, op. cit., p. 39 évoque lui sa « perplexité ».

<sup>31</sup> R. CHIEPPA, « Intervento », in *La composizione della Corte costituzionale*, op. cit. p. 253, selon lequel « la trilogie des constitutions nommant ou élisant les juges, telle que déterminée par la Constitution (Parlement Président de la République et juridictions suprêmes) ne doit pas être substantiellement changée ».

On a cependant voulu justifier cette élévation du nombre de juges constitutionnels par la perspective de diviser la Cour en deux sections, l'une qui aurait eu des fonctions politiques, l'autre des fonctions juridictionnelles. Mais là encore, la doctrine redouta qu'un tel système pût au final compromettre l'homogénéité de la jurisprudence constitutionnelle et altérer le caractère unitaire de la Constitution et des valeurs qui la sous-tendent<sup>32</sup>.

De plus, la question de l'augmentation du nombre de juges semble être dénuée de réel fondement, car la modification du Titre V de la Constitution n'a pas pour autant eu d'impact sur les attributions de la Cour, qui demeurent inchangées. Et même dans l'hypothèse d'ajout d'autres compétences, on peut douter d'un lien quelconque avec la modification de la composition de la Cour<sup>33</sup>.

Il semble néanmoins que le problème soit tranché, au moins pour l'heure, puisqu'un projet de révision constitutionnelle assez proche proposé par les assemblées a été repoussé par le corps électoral lors du référendum constitutionnel des 25 et 26 juin 2005.

Certes, le nombre de juges demeurait établi à quinze, mais juridictions suprêmes et chef de l'Etat n'auraient pu désigner, chacun pour leur part, que quatre juges, de sorte que les sept juges résiduels auraient été élus par le Parlement, quatre par le Sénat fédéral de la République auxquels auraient été pour l'occasion adjoints les Présidents des exécutifs régionaux et des Provinces autonomes du Trentin et de Bolzano, trois par la Chambre des députés. Certes, le vote populaire ne s'est pas concentré sur cette question, le débat portant surtout sur la dévolution d'autres pouvoirs aux régions (organisation de l'école, police locale, dépenses de santé) mais, tout comme les deux projets présentés par les commissions De Mita et D'Alema, on voit bien que cette réforme constitutionnelle tendait à lier plus solidement la Cour aux Chambres, de sorte que la *Consulta* risquait de voir son autorité atténuée<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> M. LUCIANI, « Intervento », in R. ROMBOLI – E. ROSSI – R. TARCHI, *La Corte costituzionale nei lavori della Commissione bicamerale*, Atti del Seminario di Pisa del 26 settembre 1997, a cura di F. DAL CANTO, Torino, pp. 31-32 ; G. AZZARITI, « Intervento », *ibidem*, pp. 47-48 ;

<sup>33</sup> V. en ce sens L. PESOLE, « Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali », *cit.*, pp. 42-43.

<sup>34</sup> G. L. CONTI, « Art. 135 », *cit.*, p. 2645.