



HAL
open science

La Cour constitutionnelle et les élections locales au regard du principe d'égalité du vote

Julien Giudicelli

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli. La Cour constitutionnelle et les élections locales au regard du principe d'égalité du vote. *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2015, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2014 (30). hal-01934724

HAL Id: hal-01934724

<https://hal.science/hal-01934724v1>

Submitted on 27 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Italie

Maryse Baudrez, Thierry Di Manno, Jean-Jacques Pardini, Michaël Bardin, Stéphanie Beckerich-Davilma, Tatiana Disperati, Julien Giudicelli, Fanny Jacquelot, Céline Maillafet, Karine Roudier, Catherine Tzutzuziano

Citer ce document / Cite this document :

Baudrez Maryse, Di Manno Thierry, Pardini Jean-Jacques, Bardin Michaël, Beckerich-Davilma Stéphanie, Disperati Tatiana, Giudicelli Julien, Jacquelot Fanny, Maillafet Céline, Roudier Karine, Tzutzuziano Catherine. Italie. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 30-2014, 2015. Juges constitutionnels et doctrine - Constitutions et transitions. pp. 803-839;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2015.2266>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2015_num_30_2014_2266

Fichier pdf généré le 19/03/2019

selon la Cour constitutionnelle, cette situation conduit à ce que « la totalité des parlementaires est élue » sans indication personnelle et directe des citoyens, ce qui « nuit à la logique de représentation mentionnée dans la Constitution ».

Malgré une décision que l'on pourrait, *a priori* tout au moins, considérer comme « cataclysmique » pour les institutions politiques italiennes, le juge constitutionnel affirme bien, sous forme de conclusion (cons. en droit 7), qu'une telle décision, changeant « à ce point la législation régissant les élections de la Chambre et du Sénat » ne prendra « effet qu'à l'occasion d'une nouvelle élection » et que les règles actuelles restent en vigueur (« dépouillées » des mécanismes de la loi Calderoli) en attendant « les nouvelles règles électorales ». Elle précise également que cet arrêt n'affecte en aucun cas le résultat des élections ou les actes adoptés par le Parlement élu sous l'empire de cette loi électorale, ni même ceux qu'il adoptera d'ici l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi électorale. Ainsi, le décret présidentiel n° 361 du 30 mars 1957 (portant règles pour l'élection de la Chambre des députés) et le décret législatif n° 533 du 20 décembre 1993 (portant règles pour l'élection du Sénat) restent bel et bien en vigueur, mais expurgés des principaux mécanismes de la loi n° 270 de 2005, autant dire qu'il n'y a plus de loi électorale... et cette situation perdure toujours au 31 décembre 2014.

Mi. B.

2.- La Cour constitutionnelle et les élections locales au regard du principe d'égalité du vote

Si l'arrêt n° 1 du 13 janvier 2014 apparaît, ainsi que Michaël Bardin le prédit dans cette chronique, comme une « des décisions majeures dans l'histoire des cours constitutionnelles », ou, à tout le moins, l'une « des plus marquantes de la Cour constitutionnelle sur le terrain politique », la solution retenue par l'arrêt n° 275 du 5 décembre 2014⁴⁷ a fait couler beaucoup moins d'encre dans la doctrine italienne, retenant assez peu l'attention, comme l'observe très justement Lara Trucco⁴⁸, alors même que sans être dans le sillage de la précédente, elle n'en subit pas moins son influence, quoique la conclusion *a contrario* en diffère, ce qui, à la vérité, ne laisse pas d'étonner. Peut-être faut-il indiquer, il est vrai, que l'enjeu politique était nettement moindre, puisque ne concernant que des élections locales, qualifiées en Italie d'« administratives », au contraire des élections parlementaires, dites « politiques ».

Dans cette affaire, deux candidats aux élections de Pergine Valsugana (commune de la région du Trentin-Haut-Adige) qui eurent lieu au printemps 2013, avaient déposé un recours devant le Tribunal administratif régional de Trente contre l'acte de proclamation des candidats élus. Ils contestaient, en substance, les distorsions produites par la prime majoritaire, applicable pour les communes de plus de 3 000 habitants dans cette région, au regard des résultats, en nombre de sièges, que les différents candidats auraient obtenus si le scrutin proportionnel avec méthode d'Hondt, prévu de façon résiduelle pour les listes ne bénéficiant de la prime majoritaire, qui octroyait 60 % des élus à la coalition gagnante, avait été généralisé à l'attribution de l'ensemble des sièges. Il est vrai, ainsi que le démontre Lara Trucco dans son article précité que la disparité est édifiante : alors que la coalition vainqueur emporte 15 sièges pour un total de 27, 03 % des suffrages exprimés, les autres listes, non coalisées, qui avaient recueilli 72, 97 % des suffrages, n'ont obtenu que 7 sièges.

47 Cour const., sent. n° 275 du 5 déc. 2014 (1^{er} déc. 2013), *Giur. cost.*, 2014, en ligne sur <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.

48 L. TRUCCO, « Materia elettorale : la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014) », <http://www.giurcost.org/studi/Trucco11.pdf>

L'application intégrale de la règle proportionnelle aurait complètement inversé les résultats en nombre d'élus, puisque la coalition arrivée en tête n'aurait alors obtenu que 6 sièges, quand les autres listes auraient disposé de 16 élus.

Les normes applicables à la matière résultaient d'un décret du président de la Région Trentin-Haut-Adige portant texte unique des lois régionales sur la composition et l'élection des organes des administrations communales⁴⁹. L'ordonnance n° 98 du 14 février 2014 du Tribunal administratif régional de Trente⁵⁰, pour soulever une question de constitutionnalité, relevait, dans le sillage de l'arrêt n° 1 de 2014, ses doutes quant « à la violation du principe d'égalité des citoyens et du vote, ainsi que celui de représentation démocratique », déterminé par l'attribution de cette prime majoritaire. En effet, ainsi que le relève le TAR, l'influence des votes se portant sur les listes perdantes s'avérait « très inférieure » à celle s'exprimant en faveur des listes coalisées, portant atteinte au principe d'égalité du suffrage prescrit par l'article 48, al. 2, de la Constitution, d'autant que l'absence, dans la norme litigieuse, d'un seuil minimal pour l'attribution de la prime majoritaire, permettait à une majorité relative « même *modeste* » (et c'est exemplaire en l'espèce) d'acquérir une majorité absolue de sièges, ce qui, aux yeux du juge *a quo* contreviendrait au principe de représentation démocratique, consacré par l'article 1^{er} al. 2, ainsi que les articles 3 et 67 de la Constitution.

La décision rendue par la *Consulta* dans son arrêt n° 275 n'a pas pourtant fait prospérer cette question de constitutionnalité. Il ne s'agit pas d'inférer ici qu'elle opère un complet revirement par rapport à la décision rendue sur la loi Calderoni, cette loi « *porcellum* » si décriée. L'argumentaire rendu par la Cour constitutionnelle est en effet autrement plus subtil.

Il se fonde en effet sur le postulat premier d'une différence de nature entre les élections politiques et administratives (*cf. supra*). En effet, la Cour indique que « la norme étatique qui a fait l'objet de l'arrêt n° 1 de 2014 concerne l'élection des assemblées législatives nationales, qui s'exprime au niveau le plus élevé de la souveraineté populaire dans la forme d'un régime parlementaire. La loi régionale attaquée concerne les organes politico-administratifs des communes, c'est-à-dire le maire et le conseil municipal, titulaires d'un pouvoir limité de réglementation secondaire et dotés chacun d'une légitimation électorale directe. La loi étatique réglemente en outre une élection à un tour, alors que la loi régionale prévoit deux tours [...]. La loi étatique fait enfin référence, pour l'attribution de la prime majoritaire, à une sorte de collège unique national, dont les dimensions sont incomparables à celles des communes réglementées par la loi régionale » (cons. en droit 3.1). On comprend bien qu'avec de telles prémisses, l'affaire semblait bien mal engagée... Comme si le principe d'égalité du suffrage ne devait être cantonné qu'aux seules élections parlementaires. Et il est vrai que c'est seulement dans l'arrêt n° 1 de 2014 que la Cour s'est aventurée en ce domaine. Alors, décision de principe ou décision conjoncturelle ? On pourrait à première vue opter pour cette dernière option, tant la *Consulta* prit soin, en janvier, d'indiquer la « particularité » du cas et assurant ne pas s'immiscer dans « le caractère politique du choix législatif ». L'invalidation de la loi *porcellum* semblait en effet relever de l'urgence démocratique, à la même aune que la décision d'admissibilité rendue dans l'arrêt n° 32 de 1993, permettant la tenue d'un référendum abrogatif sur la loi électorale sénatoriale, visant à renverser le système proportionnel intégral pour le transformer en système à prévalence majoritaire, dans le contexte tendu de l'affaire *tangentopoli* révélé par

49 En l'occurrence, l'article 87 al. 1^{er}, lettre h du Texte unique, approuvé par décret du Président de région Trentin-Haut-Adige en date du 1^{er} fév. 2005 n. 1/L.

50 In *GU*, 2014, n. 26, serie spec.

l'affaire *mani pulite* du début des années 1990 et le dégoût consécutif, voire l'exaspération des citoyens italiens vis-à-vis de leur classe politique. L'Histoire ne se répète pas, elle bégaie...

Sauf que notre histoire, juridique celle-ci, soit le cas en cause, n'était pas exactement la même. Comme si la Cour constitutionnelle faisait payer au juge *a quo* son raisonnement par analogie, pour mieux cantonner le particularisme de la décision en début d'année 2014. En effet, le système électoral du Trentin-Haut-Adige n'est pas similaire aux lois parlementaires. La loi régionale prévoit une double préférence de vote permettant à tout électeur, selon les dispositions du décret du président de région, « d'exprimer deux votes de préférence pour des candidats concourant au poste de conseiller municipal ». Rappelons que dans la loi Calderoni, il n'y avait aucune possibilité de vote préférentiel, les électeurs étant contraints de voter pour une liste bloquée, ce qui fut d'ailleurs l'un des motifs invoqués par la *Consulta* pour déclarer l'inconstitutionnalité du *porcellum*. La présence, en revanche, de ce double vote préférentiel dans la loi régionale permit à la Cour de faire le départ entre les deux espèces et, surtout, de contourner, pour s'en éloigner, le grief relatif à l'impact de la prime majoritaire sur l'égalité du suffrage. Ainsi, la Cour semble renouer avec une jurisprudence qui pouvait à bon droit sembler remise en cause par la décision de janvier 2014 ; elle souligne en effet que « selon une jurisprudence constante de cette Cour, [le principe d'égalité du suffrage] "exige que l'exercice du droit d'électorat actif se réalise dans des conditions de parité, soit dans l'interdiction du vote multiple ou pluriel", mais non que le résultat concret de la manifestation de la volonté de l'électorat doive nécessairement être proportionnel au nombre des suffrages exprimés, ce qui dépend en revanche du choix concret de chaque loi électorale ». Ce que l'on peut ici regretter, c'est que la Cour constitutionnelle semble avoir pris peur de la propre audace qui l'avait prise en janvier 2014, refusant ici le contrôle de *ragionevolezza* qu'elle n'avait alors pourtant pas hésité à entreprendre. Toutes ces circonvolutions, pour ne pas dire circonlocutions, ne convainquent à vrai dire pas, comme si la Cour, partant de sa prémisse « les lois politiques diffèrent des lois administratives », justifiait, par un syllogisme inversé, un postulat visant à faire de nouveau primer la prudence sur l'audace.

J. G.

B.- Garanties en matière juridictionnelle

1) *Restitution extraordinaire versus Secret d'État : la Cour constitutionnelle fait primer par sa retenue la sécurité sur les droits fondamentaux*

Les faits à l'origine du conflit de compétences entre le Président du Conseil et l'autorité judiciaire que la Cour constitutionnelle a été amenée à trancher dans l'arrêt n° 24 du 13 février 2014⁵¹, rappelle combien la lutte contre le terrorisme place les démocraties face à leurs responsabilités et exige une part de franchise que certains gouvernements ont malheureusement quelques réticences à assumer.

Ces faits sont ceux de l'affaire *Abou Omar*. Imam de nationalité égyptienne, Osama Mustafa Hassn Nasr alias Abou Omar, a obtenu le statut de réfugié politique en Italie. Il y résidait depuis deux années lorsqu'il a été enlevé, en février 2003, en plein cœur de Milan, à la suite d'une opération menée par les services secrets américains (CIA) et les services de renseignement militaire italien (ci-après SISMI). Abou Omar fut alors transféré en Égypte puis maintenu en détention pendant plus

51 Cour const., sent. n° 24 du 13 fév. 2014, *Giur. cost.*, 2014, pp. 368-389.