



HAL
open science

Rapports entre pouvoirs de l'Etat : conflits d'attribution, immunités parlementaires et immunités des conseillers régionaux

Julien Giudicelli

► To cite this version:

Julien Giudicelli. Rapports entre pouvoirs de l'Etat : conflits d'attribution, immunités parlementaires et immunités des conseillers régionaux. *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2002, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2001 (17). hal-01934917

HAL Id: hal-01934917

<https://hal.science/hal-01934917v1>

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.

Copyright

Italie

Maryse Baudrez, Thierry Di Manno, Jean-Jacques Pardini, Bruno Ravaz, Véronique Fumaroli, A. Meyer-Heine, Pascal Richard, Patrick Pereon, Julien Giudicelli, Sylvie Schmitt, E. Weier, C. Martello

Citer ce document / Cite this document :

Équipe du CDPC Jean-Claude Escarras, Baudrez Maryse, Di Manno Thierry, Pardini Jean-Jacques, Ravaz Bruno, Fumaroli Véronique, Meyer-Heine A., Richard Pascal, Pereon Patrick, Giudicelli Julien, Schmitt Sylvie, Weier E., Martello C. Italie. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 17-2001, 2002. Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction - Interprétation de la Constitution par le juge constitutionnel. pp. 633-679;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2002.1658>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2002_num_17_2001_1658

Fichier pdf généré le 14/06/2018

III. DROIT CONSTITUTIONNEL DES INSTITUTIONS

III. 1. Rapports entre pouvoirs de l'État : conflits d'attribution, immunités parlementaires et immunités des conseillers régionaux

La jurisprudence relative aux immunités parlementaires (article 68 alinéa 1^{er} de la Constitution ⁸) et, plus largement, aux immunités des conseillers régionaux (article 122 alinéa 4 de la Constitution ⁹) a été récemment fixée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, dans les arrêts n° 10 et 11 de 2000 ¹⁰. C'est dans le sillage de ces décisions que se situent les arrêts relatifs aux immunités des représentants nationaux et régionaux rendus en 2001 (respectivement arrêts n° 137 et 289 de 2001 et n° 76, 276 et 292 de 2001).

Les décisions relatives à l'immunité parlementaire confirment l'acception restrictive qu'à la Cour constitutionnelle en la matière.

Exemplaire est, à cet égard l'arrêt n° 137 de 2001. Il a pour origine l'élévation, par la Cour d'appel de Milan, d'un conflit d'attributions entre pouvoirs de l'État mettant en cause une délibération de la Chambre des députés datant du 16 mars 1999 ; l'Assemblée avait alors décidé, sur proposition de la commission pour les autorisations à poursuivre, que les faits à l'origine d'une procédure pénale intentée contre différents députés de la *Lega Nord*, accusés d'infractions d'outrage et de résistance à officier public, concernaient des opinions exprimées dans l'exercice des fonctions parlementaires et, ainsi, étaient couverts par l'immunité prévue par l'article 68 alinéa 1^{er} de la Constitution.

La commission pour les autorisations à poursuivre, suivie par l'Assemblée plénière, avait estimé que les faits reprochés aux parlementaires inquiétés ¹¹, parce qu'ils s'inséraient dans la bataille politique des parlementaires de la Ligue en faveur de l'indépendance de la « Padanie » ¹², justifiaient du « lien fonctionnel » exigé par la Cour constitutionnelle existant entre les « opinions » exprimées et l'activité parlementaire.

La Cour constitutionnelle, fidèle à sa jurisprudence, indique qu'« elle est appelée à vérifier si les manifestations verbales et les comportements matériels tenus à l'occasion d'une perquisition au siège d'un parti politique, et qualifiés par l'autorité judiciaire d'outrage et de résistance à officier public, objet des délibérations d'incontrôlabilité auxquelles se réfère le présent conflit peuvent être identifiées comme l'expression d'activités parlementaires (arrêts n° 321, 320, 58, 11 et 10 de 2000) et sont donc couverts par l'immunité de l'article 68 alinéa 1^{er} de la Constitution » ¹³.

Elle rappelle que seules sont couvertes par l'immunité les « opinions exprimées qui peuvent être rattachées à l'exercice des attributions propres du parlementaire ». Cette « rattachabilité » ne doit cependant pas être entendue comme un simple « lien de sujet ou de contexte entre les activités parlementaires et la

8 « Les membres du Parlement ne peuvent être appelés à répondre des opinions exprimées et des votes émis dans l'exercice de leurs fonctions ».

9 « Les conseillers régionaux ne peuvent être appelés à répondre des opinions exprimées et des votes émis dans l'exercice de leurs fonctions ».

10 Sur lesquels voir chronique Italie, cet *Annuaire*, XVI-2000, pp. 762 et s.

11 Parmi lesquels on compte notamment Umberto Bossi, chef de la *Lega Nord*, connu en Italie pour ses outrances verbales, souvent contrôlées pour le bénéfice politique que ce dirigeant politique, souvent enclin au populisme, en retire.

12 Entité mythique revendiquée par la *Lega* et située au nord de l'Italie.

13 Arrêt n° 137 de 2001, cons. n° 3.

déclaration, mais comme l'identification de la déclaration même comme expression de l'activité parlementaire, c'est-à-dire en tant que correspondance substantielle de contenus entre les déclarations et l'acte parlementaire typique »¹⁴.

Or, même si l'on considérait que les injures proférées par les parlementaires inquiétés¹⁵ constituaient réellement des « opinions », la Cour constitutionnelle juge qu'« on ne peut trouver aucun lien avec l'exercice des fonctions propres du parlementaire, ni même aucune correspondance substantielle avec les actes parlementaires typiques effectués dans l'exercice de leurs fonctions »¹⁶.

La Cour constitutionnelle ajoute, comme irritée par l'argumentation de la Chambre des députés, que « la prérogative parlementaire ne peut pas être étendue jusqu'à y comprendre les insultes – dont la qualification d'opinions est éminemment contestable – au seul motif qu'elles seraient liées aux batailles conduites par les parlementaires en faveur de leurs thèses politiques ; le lien fonctionnel, loin de se traduire entre une correspondance entre expressions verbales et actes parlementaires typiques, se résoudrait en un lien générique avec un contexte politique indéterminable, totalement étranger à l'exercice des fonctions parlementaires susceptibles d'être concrètement déterminées. A plus forte raison, la prérogative parlementaire de l'article 68 de la Constitution ne peut pas être référée aux comportements matériels qui ont été qualifiés de résistance à officier public ».

La *Consulta* confirme ainsi l'acception rigoureuse qu'elle fait de l'immunité parlementaire, qui ne saurait être invoquée jusqu'à devenir un privilège exorbitant accordé aux représentants.

C'est dans la même lignée que se situe l'arrêt n° 289 de 2001, qui clôt l'affaire « Sgarbi », déjà connue des lecteurs de cette chronique¹⁷. Ce parlementaire, mu par une évidente hostilité à l'égard de l'ancien Procureur de la République près le Tribunal de Palerme, Giancarlo Caselli, l'avait, dans cette affaire, accusé de favoritisme au profit de l'ancien maire de Palerme, Orlando. Le Procureur aurait, selon les dires de Sgarbi, attendu pour envoyer un acte de procédure pénale que son ancien camarade de classe Orlando devienne parlementaire européen et bénéficie, ainsi, d'une immunité parlementaire.

La Chambre des députés avait, contrairement à la proposition de la commission pour les autorisations à poursuivre, considéré que les faits, à l'origine de la procédure pénale intentée contre Sgarbi pour diffamation, concernaient des opinions exprimées dans l'exercice des fonctions parlementaires, à ce titre couvertes par l'immunité de l'article 68.

La commission pour les autorisations à poursuivre avait au contraire considéré que « l'on se trouve dans cette circonstance face à une imputation gratuite au docteur Caselli de la commission d'une infraction (favoritisme) » et que « la limite entre

14 *Idem.*

15 Qui brillèrent par leur caractère politique : « fascistes, mafieux, Pinochet »...

16 Cons. n° 3.

17 Voir obs. sous arrêt n° 10 de 2000, cet *Annuaire*, XVI-2000, pp. 763 et s. Vittorio Sgarbi avait alors affirmé la procédure pénale diligentée contre l'ancien président du Conseil Andreotti était un « procès politique » mené par le Procureur de la République près le Tribunal de Palerme, Giancarlo Caselli, de nouveau diffamé dans l'affaire que nous avons à traiter aujourd'hui... Rappelons que ce député, aujourd'hui sous-ministre à la culture dans le Gouvernement Berlusconi, est connu pour ces outrances verbales. Après avoir, entre autres, qualifié l'art contemporain de « scatologique », il s'est récemment fait connaître en France pour avoir insulté l'ancien ministre de la culture, Catherine Tasca, qui avait refusé d'accueillir S. Berlusconi au salon du livre, cette année consacré à l'Italie. Notons, pour l'anecdote, que le terme *sgarbo*, dont le patronyme de notre « héros » de l'heure est le pluriel, signifie « impolitesse », « grossièreté » en italien.

opinions (constitutionnellement protégées) et accusations gratuites infamantes (qui constituent la violation d'une autre valeur constitutionnellement protégée, la dignité de la personne) a été franchie dans les faits »¹⁸.

La Cour constitutionnelle rappelle, tout d'abord, qu'elle « doit s'exprimer sur le point de savoir si la déclaration dont l'*On. Sgarbi* est appelé à répondre est une opinion exprimée dans l'exercice des fonctions parlementaires, auquel cas l'article 68 de la Constitution empêcherait l'activation de cette responsabilité, ou bien est une opinion exprimée au même titre que tout autre citoyen, auquel cas il appartiendrait au juge de poursuivre, en entrant dans le fond de l'accusation pour en évaluer le bien-fondé »¹⁹.

Elle rappelle ce faisant, implicitement, le rôle qu'elle détient en la matière : « elle est appelée, dans un souci de neutralité (*terzietà*) à assurer une fonction de garantie de l'autonomie de la Chambre d'appartenance du parlementaire, mais elle doit aussi garantir la sphère d'attributions de l'autorité judiciaire ; en suite de quoi, précise-t-elle, elle ne peut apprécier la régularité, sur le plan constitutionnel, d'une décision d'immunité sans vérifier si, en l'espèce, cette immunité existe, c'est-à-dire si l'opinion dont il s'agit a été exprimée dans l'exercice des fonctions parlementaires, tel que cet exercice ressort de la Constitution (arrêt n° 11 de 2000) »²⁰. En d'autres termes, la Cour constitutionnelle ne contrôle pas l'appréciation *au fond* effectuée par l'Assemblée d'origine du parlementaire inquisiteur mais son caractère *non-arbitraire*²¹.

Or, en l'espèce, la Cour constitutionnelle ne retrouve pas le « lien fonctionnel » exigé entre la déclaration objet des poursuites et l'activité parlementaire. Aussi exclut-elle « qu'on puisse attribuer à la déclaration en cause un tel caractère de divulgation d'une opinion parlementaire incontrôlable »²². En effet, les actes de contrôle effectués par le parlementaire inquisiteur « ne sont pas liés par un rapport contextuel, concernant des questions ou critiques attenantes à l'activité d'autres procurateurs et d'autres magistrats »²³. Par ailleurs, les critiques adressées à la magistrature en général, et au Procureur Caselli en particulier, par d'autres parlementaires, parce qu'elles concernaient des événements totalement différents de la déclaration en cause, ne peuvent pas justifier du lien fonctionnel exigé par la Cour constitutionnelle.

C'est donc à raison que la Cour constitutionnelle annule la délibération de la Chambre des députés couvrant l'*On. Sgarbi* de l'immunité de l'article 68 de la Constitution, dans un contexte de critique permanente de l'action de la magistrature provenant des parlementaires de la droite italienne, aujourd'hui au pouvoir. En cantonnant le domaine d'application de l'immunité parlementaire, la Cour constitutionnelle empêche que le caractère « politique », trop générique et, par-là même, difficilement saisissable, de l'activité incriminée puisse faire échapper son auteur à tout contrôle juridictionnel.

18 Arrêt n° 289 de 2001, cons. n° 1.

19 Cons n° 2.

20 J.-J. PARDINI, cet *Annuaire*, XVI-2000, pp. 763-764.

21 C'est la position prise par la Cour constitutionnelle depuis l'arrêt n° 1150 de 1988 et confirmée dans l'arrêt n° 443 de 1993. Dans cette dernière décision, la Cour constitutionnelle a refusé de contrôler au fond la délibération du Sénat au motif qu'elle doit se limiter à sa seule vérification *externe*.

22 Cons. n° 3.

23 *Idem*. En tout état de cause, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle exclut de couvrir de l'immunité des faits qui, malgré leur rattachement possible à un « contexte politique » ne sont pas directement rattachés aux fonctions parlementaires. On ne peut donc pas considérer qu'une simple ressemblance de sujet entre le fait incriminé et une déclaration prononcée dans l'enceinte parlementaire suffise.

Parce que l'immunité accordée aux conseillers régionaux procède de la même garantie constitutionnelle reconnue aux parlementaires, la Cour constitutionnelle indique, dans l'arrêt n° 76 de 2001, que « eu égard à l'identité de *ratio* qui est à la base de l'irresponsabilité qui gouverne les opinions exprimées et les votes donnés dans l'exercice de leurs fonctions par les membres du Parlement, d'une part, et des conseillers régionaux, d'autre part, et si l'on tient compte de l'identité textuelle qui caractérise désormais – à la suite des modifications apportées par la loi constitutionnelle n° 3 de 1993²⁴ – l'immunité établie par l'article 68 alinéa 1^{er} de la Constitution pour les parlementaires et celle établie par l'article 122 alinéa 4 pour les conseillers régionaux, il est évident que les résultats auxquels la jurisprudence de cette Cour est parvenue eu égard aux premiers valent pour délimiter le domaine de la garantie d'"irresponsabilité" qui protège les seconds »²⁵. En d'autres termes, comme en matière d'immunité parlementaire, la Cour constitutionnelle n'aura pas à vérifier *au fond* l'appréciation portée par l'Assemblée régionale délibérante, mais seulement son caractère *non-arbitraire*²⁶.

C'est ainsi qu'elle estime, dans cet arrêt, que les écrits d'un conseiller de la région vénitienne affilié à la *Legha Nord* publiés dans le journal « La Padania » et diffamant gravement Luca Casarini ne peuvent pas être rattachés à l'exercice des fonctions de conseiller régional, quel que soit, par ailleurs, le contexte politique dans lequel ils s'inscrivent.

Dans une autre affaire, jugée dans l'arrêt n° 276 de 2001, le conseiller régional Lucchini était poursuivi pour diffamation par voie de presse du fait d'une interview, dans laquelle ce dernier exprimait une appréciation critique du travail d'un directeur général de l'assistance hospitalière Carlo Poma di Mantova. Or, ce même conseiller, président de la commission « sécurité sociale » du Conseil régional de Lombardie, avait adressé une lettre au directeur général de la même teneur. Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle a estimé que la charge de président de la commission sécurité sociale du conseiller lui imposait un devoir de vigilance, substantiellement assimilable à un acte d'inspection, caractéristique de sa fonction de conseiller régional. L'interview incriminée se situant dans ce « contexte », de surcroît renforcé par la correspondance substantielle entre les propos rapportés par voie de presse et la teneur de la lettre, la Cour constitutionnelle estime donc à raison que « le conseiller régional a effectué un acte inhérent à l'exercice de ses attributions de président d'une commission du conseil régional, puisqu'il a une compétence spécifique au fond quant à la problématique ici signalée »²⁷.

Il ne faut donc pas ici se méprendre : ce ne sont pas ici les propos recueillis par voie de presse qui sont couverts par l'immunité de l'article 122 alinéa 4, mais leur rattachement direct à la fonction spécifique que le conseiller occupe au sein de l'instance régionale. En d'autres termes, n'eût-il été que simple conseiller, sans charge de direction d'une commission compétente en la matière, que ses propos eussent alors pu être poursuivis pour diffamation.

Enfin, dans une dernière affaire, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de réaffirmer, conformément à une jurisprudence établie²⁸, qu'« il n'est pas possible de considérer étendue aux conseils régionaux la dérogation, par rapport à la soumission générale à la juridiction comptable, qui a été reconnue pour des raisons historiques et de sauvegarde de la pleine autonomie constitutionnelle des organes suprêmes vis-à-

24 Portant modification de l'article 68 de la Constitution.

25 Arrêt n° 76 de 2001, cons. n° 2.1.

26 Voir *supra*.

27 Arrêt n° 276 de 2001, cons. n° 3.

28 Voir arrêts n° 110 de 1970, 81 de 1975 et 129 de 1981.

vis des Chambres parlementaires, de la Présidence de la République et de la Cour constitutionnelles. Les Assemblées électives des régions ne sont en effet pas comparables aux Assemblées parlementaires ; les conseillers régionaux jouissent bien, sur le fondement de la Constitution (article 122 alinéa 4), de certaines prérogatives analogues à celles traditionnellement reconnues au Parlement mais, hors de ces prévisions expresses, ne peuvent pas être assimilées au Parlement, tout au moins pour l'extension d'une réglementation qui se présente comme exceptionnelle et dérogatoire »²⁹.

Par suite, sont infondés les recours de la Région Trentin - Haut Adige et de la Province du Trentin qui entendaient faire annuler la décision de la Cour des comptes par laquelle elle mettait en demeure une institution de crédit, exerçant les fonctions d'agent comptable de ces deux instances, de présenter leurs comptes. Cette transmission des comptes ne saurait être refusée au motif de l'incontrôlabilité des votes et opinions exprimées par les membres du Conseil régional au titre de l'article 122 alinéa 4 de la Constitution, en ce qu'elle « ne concerne pas essentiellement des activités délibératives [...] mais de simples opérations financières et comptables qui ne prennent pas forme dans l'expression de votes ou d'opinions et donc ne tombent pas dans le domaine de la prérogative d'incontrôlabilité »³⁰.

J. G.

III.2. Répartition des compétences entre juridictions judiciaires et juridictions administratives – Privatisation de l'emploi public de direction et compétence juridictionnelle

Le mouvement de privatisation de l'emploi public, amorcé en Italie depuis quelques années³¹, continue à susciter certaines interrogations. L'arrêt n° 275 du 5 juillet 2001 en est un témoignage patent.

La question de constitutionnalité, posée par le Tribunal de Gênes, juge du travail, concernait l'article 18 du décret législatif n° 387 du 29 octobre 1998 (dispositions tendant à compléter et corriger les décrets législatifs n° 29 du 3 février 1993 modifié et n° 80 du 31 mars 1998) en ce qu'il modifie l'article 68, alinéa 1 du décret législatif n° 29 du 3 février 1993 relatif à la rationalisation de l'organisation des administrations publiques et à la révision de la réglementation relative à l'emploi public. La disposition était contestée en ce qu'elle prévoyait la compétence du juge ordinaire pour connaître de litiges relatifs à l'attribution et à la révocation d'emplois de direction dans l'administration publique. Le juge *a quo* invoquait l'absence de délégation législative et la violation des articles 76 et 77 de la Constitution ; pour étayer son argumentation, il faisait référence à l'article 11, alinéa 4, lettre g) de la loi de délégation n° 59 du 15 mars 1997³² qui confiait au juge ordinaire la connaissance de tous les litiges relatifs aux rapports de travail des agents des administrations publiques, y compris ceux mettant en cause, de manière incidente,

29 Arrêt n° 292 2001, cons. n° 4.

30 Cons n° 5.

31 C'est sous l'impulsion de Franco Bassanini, ancien ministre de la fonction publique, que cette privatisation de l'emploi public a été amorcée. L'intervention du décret législatif n° 80 du 31 mars 1998, à cet égard, a été décisive. Le lecteur consultera utilement les commentaires faits sur ce décret *in Gazz. giur.*, numéro spécial consacré à la réforme de l'administration publique, supplément au n° 29 du 24 juillet 1998.

32 Dite loi de délégation au gouvernement en vue de l'attribution de fonctions et missions aux régions et collectivités locales, pour la réforme de l'administration publique et pour la simplification administrative.