



Régions et référendum consultatif

Julien Giudicelli

► To cite this version:

Julien Giudicelli. Régions et référendum consultatif. Annuaire internationale de justice constitutionnelle, 2001, Annuaire international de justice constitutionnelle, 16 (2000), pp.785-788. hal-01934925

HAL Id: hal-01934925

<https://hal.science/hal-01934925>

Submitted on 13 Jun 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, Véronique Fumaroli, A. Meyer-Heine, Jean-Jacques Pardini, Bruno Ravaz, Pierre Sanz de Alba, S. Bouisson, Marie-Pierre Elie, Julien Giudicelli, Patrick Pereon, Sylvie Schmitt

Citer ce document / Cite this document :

Équipe du CDPC Jean-Claude Escarras, Baudrez Maryse, Di Manno Thierry, Fumaroli Véronique, Meyer-Heine A., Pardini Jean-Jacques, Ravaz Bruno, Sanz de Alba Pierre, Bouisson S., Elie Marie-Pierre, Giudicelli Julien, Pereon Patrick, Schmitt Sylvie. Italie. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 16-2000, 2001. Constitution et secret de la vie privée - Constitution et religion. pp. 751-840;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2001.1615>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2001_num_16_2000_1615

Fichier pdf généré le 14/06/2018

En d'autres termes, dit la Cour, ce qui, dans le contexte normatif original, était une aggravation envisageable des conditions d'élection du maire par rapport à celles prévues pour les fonctions de conseiller municipal, apparaît aujourd'hui comme un traitement juridique irrationnel d'une cause d'empêchement moins grave que celle - consistant dans le fait, pour le maire élu, d'être adjudicataire de la commune - qui donne lieu à une simple situation d'incompatibilité.

Dès lors, la Haute Instance déclare l'inconstitutionnalité de l'article 6, alinéa 4, du décret n° 570 de 1960 (et, par extension, celle de l'article 61, numéro 2, du décret législatif n° 267 de 2000 qui en reprend le contenu) en ce qu'il prévoit que quiconque a des parents ou alliés au second degré ayant la qualité d'adjudicataire de travaux ou de services communaux *ne peut être élu maire* au lieu d'établir que celui qui se trouve dans cette situation *ne peut occuper la fonction de maire* ⁵⁸.

Deux observations rapides et connexes entre elles méritent d'être faites sur cet arrêt pour le moins alambiqué. D'abord, on observera que la Cour constitutionnelle, bien qu'elle n'emploie pas le terme, se fonde, une fois de plus, sur un « anachronisme législatif » pour censurer la disposition portée à son examen. En effet, l'inconstitutionnalité relevée est ici provoquée par une évolution du contexte normatif qui ne justifie plus la norme initiale ; dit autrement, ce sont les changements opérés dans l'ordonnancement par l'édiction de nouvelles normes, évidemment innovatrices – et faisant office de *tertium comparationis* – qui rendent la norme originale « anachronique ». Par voie de conséquence, le constat d'inconstitutionnalité a pour effet de rétablir la cohérence de l'ordonnancement qui, dans l'esprit de la Cour, était rompue ⁵⁹. Dans ce cadre, et en second lieu, on peut s'étonner de l'attitude du législateur italien qui semble ne pas s'intéresser outre mesure à ses contradictions, si l'on en juge par les nombreux cas d'anachronisme législatif de ce type qui « émaillent » la jurisprudence de la Cour. De là à dire que le juge italien de la constitutionnalité des lois est davantage un juge de la cohérence législative...

J.-J. P.

III. 2. 5. Régions et référendum consultatif

C'est dans le sillage de la montée de la revendication fédéraliste ⁶⁰ (connue en Italie sous l'anglicisme « *devolution* ») que la Vénétie a voté une loi convoquant un « référendum consultatif relatif à la présentation d'une proposition de loi constitutionnelle pour l'attribution à la Région Vénétie de formes et de conditions

sous l'angle de la *ratio* de la cause d'empêchement à l'accession aux fonctions, d'être proche parent d'une personne participant aux adjudications de la commune.

58 La Cour (prudente ?) ajoute que, ce disant, elle fait abstraction de toute considération sur la justification de la loi quant à la classification qu'elle opère des différentes situations de conflit d'intérêts en causes d'inéligibilité plutôt qu'en causes d'incompatibilité.

59 Pour des précisions sur les anachronismes législatifs, voir, « *Le juge constitutionnel et le "fait en Italie et en France"* », PUAM-Economica, collection Droit public positif, 2001.

60 Les revendications sécessionnistes de la *Lega* d'Umberto Bossi, dans le début des années 1990, ont amené les institutions italiennes à opérer une réflexion sur la forme fédéraliste de l'État, à laquelle s'est finalement rallié le mouvement nordiste. La Commission bicamérale pour les réformes institutionnelles, instituée par la loi constitutionnelle n° 1 de 1997, avait proposé le modèle du « régionalisme variable », notamment en vigueur en Espagne. On le sait, les travaux de la Bicamérale restèrent lettre morte. Ce projet est cependant de nouveau proposé dans le projet de loi constitutionnelle de révision du titre V de la Constitution (consacré aux Régions, provinces et communes), en cours d'approbation par le Parlement.

particulières d'autonomie » ⁶¹. Cette loi régionale fut adoptée par le Conseil régional dans la séance du 23 avril 1998 et approuvée de nouveau à la majorité absolue, à la suite du renvoi du Gouvernement, le 8 octobre 1998 ⁶². La Présidence du Conseil saisit alors la Cour constitutionnelle par voie de recours direct. La *Consulta* jugea la loi régionale inconstitutionnelle dans l'arrêt n° 496 du 14 novembre 2000 ⁶³.

Le recours au référendum consultatif a pourtant été très sporadique dans l'histoire de la République italienne : cinq seulement se sont tenus, depuis le début des années 1980 ⁶⁴. Rien n'interdit pourtant aux Régions italiennes de procéder à ce type de consultations. Certes, le référendum consultatif n'est expressément prévu par la Constitution qu'en cas de modifications territoriales mais de nombreux statuts régionaux, approuvés par le Parlement national, l'ont institué en élargissant son champ d'application ⁶⁵. La Cour constitutionnelle réaffirma d'ailleurs, dans l'arrêt commenté, que « la participation des populations locales à des décisions fondamentales qui les concernent constitue un principe de portée générale qui est contraire à la forme de démocratie pluraliste accueillie dans la Constitution républicaine et à la position d'autonomie reconnue aux collectivités territoriales dans le Titre V, Partie II, de la Constitution (arrêt n° 453 de 1989) » ⁶⁶.

Ce n'est donc pas sur le principe même du référendum consultatif que la Présidence du Conseil attaqua la loi régionale mais sur la violation présumée de ses limites constitutionnelles, puisque le référendum proposé par la Vénétie intervient en matière de révision constitutionnelle.

La Cour repoussa tout d'abord les arguments que *l'Avvocatura dello Stato* avait avancés, à l'occasion de recours précédents, pour nier aux Régions la possibilité de présenter des propositions de lois constitutionnelles ⁶⁷. Elle synthétisa ensuite le problème juridique en ces termes : « La question [*de constitutionnalité*.] consiste dans le problème de savoir si le pouvoir de réglementer la sous-procédure de compétence régionale rencontre des limites systématiques, inhérentes à la position constitutionnelle du peuple au regard de la révision ; c'est-à-dire si le peuple lui-même, même dans sa dimension plus limitée de corps électoral régional et dans la forme participative apparemment plus tenue à laquelle il est fait recours dans les

61 La Lombardie et le Piémont ont également pris des décisions pour convoquer également des référendums consultatifs ayant pour objet le transfert de compétences de l'État aux Régions.

62 Aux termes de l'article 127 de la Constitution, toute loi approuvée par un Conseil Régional est transmise, dans les 20 jours de son adoption, au Commissaire du Gouvernement afin que celui-ci la vise dans un délai de 30 jours. Si le Gouvernement estime que la loi soumise à son contrôle est inconstitutionnelle, il la renvoie en motivant sa décision, au Conseil régional, pour nouvelle délibération. Ce n'est que si ce dernier confirme son vote, à la majorité absolue de ses membres, que le Gouvernement transmet la loi régionale à la Cour constitutionnelle par voie de recours direct. L'action a pour effet de suspendre la loi régionale jusqu'au jugement de la Cour, qui se prononce sur la constitutionnalité de la loi régionale.

63 Cour const., *sent.* n° 496 de 2000, *Giur.cost.* 2000 n° 5 et *Foro it.*, 2001, I, pp. 397-409.

64 En Lombardie en 1981, dans la province du Trentin en 1984, en Emilie Romagne et dans la Région Frioul Vénétie Julienne en 1991 et en Sardaigne en 1999.

65 P. BARBERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali*, Napoli, 1992, p. 11 a souligné que le référendum faisait partie du « contenu obligatoire » des statuts. La doctrine s'accorde généralement pour affirmer que la prévision statutaire de cette institution est nécessaire : voir notamment U. DE SIERVO, *Gli statuti delle regioni*, Milano, 1974, p. 242.

66 *Sent.* n° 496 de 2000, *cit.*, cons. en droit n° 2.

67 « Cette Cour a déjà reconnu le pouvoir du Conseil régional de présenter des propositions de loi aux Chambres également en matière de révision constitutionnelle (arrêt n° 256 de 1989 et 470 de 1992), observant que l'article 121 alinéa 2 de la Constitution n'a pas introduit vis-à-vis de ce pouvoir de limitations se référant à la forme, ordinaire ou constitutionnelle, de l'acte normatif que la Région entend proposer », *in sent.* n° 496 de 2000, *cit.*, cons. en droit n° 3, p. 402.

référendums consultatifs, peut être appelé à se prononcer sur des mesures destinées à modifier l'organisation constitutionnelle » (point 4, cons. en droit).

La *Consulta* observa à ce propos que « la décision politique de révision est une option confiée en premier lieu à la représentation politico-parlementaire. Non seulement l'article 138 alinéa 2 de la Constitution ne prévoit un référendum populaire sur la loi constitutionnelle que comme hypothèse purement éventuelle, initiée par cinq cent mille électeurs, cinq Conseils régionaux ou un cinquième des membres d'une Chambre mais, pour empêcher que l'intervention populaire soit détachée de la procédure parlementaire dont elle ne peut que résulter, circonscrit dans des limites temporelles rigoureuses l'exercice du pouvoir d'initiative [...] ». En d'autres termes, « le peuple agissant par voie référendaire n'est pas désigné par la Constitution comme étant l'initiateur de la révision constitutionnelle » (point 4. 2, cons. en droit).

Or, le référendum consultatif proposé par la loi régionale outrepassa, selon la Cour constitutionnelle, ces limites car « alors que le peuple, en matière de révision, ne peut intervenir qu'en tant qu'instance ultime de décision et dans sa totalité, il est évoqué par la loi régionale dans sa fraction autonome attribuée à une portion du territoire national. Il n'existerait pas ainsi dans notre Constitution, pour sa révision, un peuple unique, qui donnerait forme à l'unité politique de la Nation, mais il y aurait plusieurs peuples ; de sorte qu'on pourrait en particulier donner au peuple l'opportunité d'une double décision sur la même question de révision : une première fois, préventivement, en tant que partie désincorporée du tout, dans la phase consultative, et une seconde fois, éventuelle et postérieure, en tant que membre du corps électoral national unitaire, dans une phase de décision constitutionnelle. [...] Il n'est donc pas permis de solliciter le corps électoral régional pour l'ériger en porteur de modifications constitutionnelles, puisque les règles procédurales et organisationnelles de la révision, qui sont liées au concept d'unité et d'indivisibilité de la République (article 5 de la Constitution), ne laissent aucun espace à des consultations populaires régionales qui se prétendent être une manifestation d'autonomie » (point 5, cons. en droit).

En d'autres termes, la Cour constitutionnelle censura la loi régionale, porteuse d'une proposition de loi constitutionnelle, en ce qu'elle nécessite au préalable un avis positif de la population régionale qui porterait atteinte à la procédure de révision constitutionnelle décrite dans l'article 138 de la Constitution. Cette violation des règles procédurales impliquerait de surcroît une transgression du principe substantiel de l'indivisibilité de la République.

La *Consulta* pare enfin la critique relative à la nature du référendum proposé en affirmant qu'« il serait réducteur d'examiner le processus de la loi régionale sous le seul prisme de l'efficacité formelle du référendum consultatif et de se limiter à observer qu'il n'en résulterait aucun impératif contraignant ou devoir juridique indérogeable à la charge du Conseil régional ou des organes de la révision constitutionnelle. [...] La représentation régionale serait liée à une obligation politique dont la force apparaît en mesure de dépasser la perspective purement formelle de l'ordre des compétences internes à la région. [...] L'initiative de révision de la Région, même si elle se rattache formellement au Conseil régional, apparaît substantiellement comme un emballage dans lequel la volonté du corps électoral est recueillie et orientée contre la Constitution en vigueur, puisqu'elle met en discussion

les bases mêmes du consensus. C'est justement ce qui ne peut pas être permis au corps électoral régional »(point 6, cons. en droit)⁶⁸.

Le raisonnement opéré par la Cour laisse perplexe : si la Constitution (ou du moins l'interprétation jurisprudentielle qui en a été faite), permet à la Région de participer au processus de sa modification, on comprend mal en quoi la tenue d'un référendum consultatif enfreindrait la procédure de révision constitutionnelle. Ce n'est pas la population régionale qui serait à l'initiative de la modification du texte fondamental, mais bien le Conseil régional. C'est lui qui en endosse la responsabilité juridique en faisant approuver une loi. Que le contenu politique de cette loi soit avalisé politiquement par la population régionale importe peu. Si l'assemblée régionale prend le risque de faire approuver sa démarche, il ne peut qu'être mesuré ; aussi, l'assemblée régionale s'oblige politiquement non pas en raison du résultat éventuellement positif de la consultation mais du fait du principe même de la tenue du référendum. Si la consultation avalise la décision, rien ne change car la volonté première du Conseil régional se trouve confirmée. La Cour constitutionnelle, à l'instar de l'œuvre jurisprudentielle relative au référendum abrogatif qu'elle a façonnée depuis l'arrêt n° 16 de 1978, a probablement maquillé sa crainte d'une utilisation plébiscitaire du référendum⁶⁹ (risque réel en l'occurrence) en s'abritant derrière un formalisme juridique pointilleux qui ne nous semble pas correspondre à la réalité du texte constitutionnel.

On pourrait également s'étonner du fait que le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République n'apparaisse qu'en péroration de l'argumentation, comme si la Cour ne l'avancait que très prudemment. L'initiative du Conseil régional n'y porte pas, selon nous, atteinte. On comprend que le principe d'unité aurait été transgressé si la population régionale avait dû se prononcer sur une loi régionale proposant la modification de la répartition des compétences entre l'État et les Régions, *toutes* les Régions. Seuls les habitants de Vénétie auraient alors été appelés à s'exprimer, en amont de la procédure de révision constitutionnelle, à l'exclusion des populations des autres Régions. Or, la loi régionale, sur laquelle la population régionale était appelée à donner son avis, proposait une loi constitutionnelle visant à accroître les compétences de la Vénétie, et de la Vénétie seulement. Cette proposition de « régionalisme variable »⁷⁰ n'affecte pas le principe de l'article 5 de la Constitution. Les parlementaires participant à la Commission bicamérale l'avait même préconisé en 1997.

J. G.

68 La Cour avait utilisé une argumentation analogue dans l'arrêt n° 470 de 1992 ; elle y affirmait qu'« un référendum consultatif [...] ne peut pas ne pas exercer son influence d'orientation, non seulement vis-à-vis du pouvoir d'initiative appartenant au Conseil régional, mais aussi vis-à-vis des phases postérieures de la procédure de formation de la loi étatique, jusqu'à conditionner des choix discrétionnaires confiés à la compétence exclusive d'organes centraux de l'État », *in Foro it.*, 1990, I, p. 385. L'argumentation utilisée en 2000 semble toutefois poser plus l'accent sur l'obligation politique qui pèserait sur le Conseil régional plutôt que sur celle grevant les organes de révision constitutionnelle.

69 Voir à ce propos M. LUCIANI, « Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo » *in Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 78 et s.

70 A. PERTICI, « Brevi osservazioni in merito ai referendum consultivi regionali sulla "devolution" », *in Foro it.*, 2001, I, p. 404.