



HAL
open science

Détournement de la procédure parlementaire et contrôle de la Cour constitutionnelle

Julien Giudicelli, Michele Massa

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli, Michele Massa. Détournement de la procédure parlementaire et contrôle de la Cour constitutionnelle. 2019. hal-02464186

HAL Id: hal-02464186

<https://hal.science/hal-02464186v1>

Submitted on 2 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.

■ La voix d'Italie (2/3)

Détournement de la procédure parlementaire et contrôle de la Cour constitutionnelle

par Michele Massa

Professeur associé de droit constitutionnel à l'Université catholique Sacré-Cœur de Milan

Par son ordonnance n° 17 du 10 janvier-8 février 2019, la Cour constitutionnelle met fin à un conflit sans précédent dans l'histoire républicaine (v. C. BERGONZINI, L. GORI, G. RIVOSECCHI, *Quaderni costituzionali*, n° 1, 2019, ainsi que plusieurs articles de C. BERGONZINI, A. MORELLI, S. CURRERI, M. CAVINO, www.lacostituzione.info). Certains sénateurs de l'opposition ont soulevé un conflit d'attribution afin de protéger leurs prérogatives d'examen et de vote des projets de loi, selon eux mises à mal par la manière dont la version finale du budget de l'État pour 2019 a été présentée et mise aux voix. La Cour considère que les sénateurs avaient le droit d'introduire un tel recours mais que, pour autant, les anomalies signalées ne constituaient pas, à proprement parler et pour l'heure, une violation manifeste de la Constitution.

Les tensions entre l'actuel gouvernement et la coordination des politiques budgétaires au sein de l'Union européenne apparaissent en arrière-plan. Cet automne, le gouvernement a en effet adopté un projet de budget pour 2019 qui s'écartait délibérément de l'objectif à moyen terme fixé au niveau européen. Le président de la République a autorisé la présentation du projet aux Chambres, en les avertissant néanmoins qu'il fallait tenir compte des principes constitutionnels nationaux relatifs à l'équilibre budgétaire, introduits en 2012 à la suite du « Pacte fiscal » (*Fiscal compact*). La confrontation entre la Commission européenne et le gouvernement italien a été tout d'abord très conflictuelle ; puis, suite notamment à de nouvelles interventions du président de la République et du Bureau parlementaire du budget, le gouvernement a accepté une réduction du rapport entre déficit et PIB.

Toutefois, l'examen parlementaire du projet de loi de finances s'était entre-temps poursuivi. Les décisions finales du gouvernement sont arrivées *in extremis*, par le truchement d'un amendement se substituant entièrement au projet de loi, amendement présenté au Sénat le 22 décembre en début d'après-midi. Il fit l'objet de corrections dans les heures qui suivirent, pendant que la Commission budgétaire l'examinait pour exprimer son avis, puis approuvé en pleine nuit (le 23 décembre vers 2 heures du matin), après que la question de confiance ait été soulevée, ce qui empêcha toute autre modification. En bref, étant donné qu'il s'agissait d'un texte de 270 pages, empli de détails techniques et de références réglementaires,

il y a fort à parier que les sénateurs n'ont pu savoir, ni comprendre, ce pour quoi ils votaient, alors même qu'il s'agissait, d'un point de vue politique, de la loi la plus importante de l'année.

C'est pourquoi le chef du groupe et trente-six (sur cinquante-deux) autres sénateurs du groupe PD ont saisi la Cour constitutionnelle. Ce n'est pas la première fois que des minorités ont recours au conflit d'attribution pour dénoncer le détournement¹ des procédures parlementaires : cela s'est déjà produit avec la loi sur l'union civile (ord. n° 149 de 2016) et la loi électorale (ord. n° 280 de 2017 et n° 181 de 2018). Concernant l'accord avec la Libye sur la lutte contre l'immigration clandestine (ord. n° 163 de 2018), sa non-transmission au Parlement pour ratification a également été dénoncée. Aucune de ces actions n'a prospéré, au point de renforcer la conviction selon laquelle la Cour constitutionnelle voulait rester fidèle à sa traditionnelle réticence à l'égard des *corporis* internes en confiant aux Chambres la résolution de tous les conflits institutionnels apparaissant en leur sein (ce qui est en partie confirmé également par le résultat de la question de l'autodéclaration - déc. n° 262 de 2017 -, qui existe depuis longtemps).

Même si le recours relatif à la loi budgétaire de 2019 n'a pas plus prospéré, l'attitude de la Cour semble néanmoins en partie différer, de sorte qu'elle pourrait préfigurer de nouveaux développements.



Tout d'abord, d'un point de vue subjectif (organes légitimés à faire partie des conflits), la Cour affirme expressément, et pour la première fois, que le conflit d'attribution peut être soulevé par un seul parlementaire pour la défense de ses attributions constitutionnelles propres.

Le recours a été présenté par les sénateurs *uti singuli (i)*, en tant que minorité qualifiée en vertu de l'article 72,

paragraphe 3, et de l'article 94, paragraphe 5 de la Constitution (ii) et en tant que groupe parlementaire (iii).

Les prétentions soulevées par les titres ii) et iii) sont traitées en quelques mots par la Cour. Les deux articles de la Constitution concernent des prérogatives (examen des projets de loi selon la procédure ordinaire et non spéciale ; présentation d'une motion de censure) qui ne sont pas pertinentes dans le cas concret (même si elles peuvent être activées, si nécessaire, dans d'autres circonstances). Le groupe PD ne semble pas avoir pris de décision formelle concernant le conflit (cela aurait dû se faire conformément aux règles de son organisation interne, détaillées dans le règlement spécifique, disponible sur le site internet du Sénat).

La question i) demeurait posée. Il n'était peut-être même pas nécessaire de l'approfondir pour rejeter le recours : il suffisait en effet d'examiner seulement les considérations objectives (voir ci-dessous) ; la question de la légitimité de chaque membre du Parlement aurait pu ne pas être traitée et rester en suspens, ce qui était le cas jusqu'alors (depuis l'ordonnance n° 177 de 1998). La Cour a probablement voulu aller au-delà de l'espèce.

La Cour a donc pris position pour affirmer la légitimation de chaque membre du Parlement. Cette position était loin d'être évidente, même si elle a longtemps été soutenue par une partie autorisée de la doctrine (v. notamment N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milan, Giuffrè, 1991).

La décision commentée se caractérise par deux orientations.

D'une part, le Parlement et chacune des deux Chambres sont des « institutions complexes, articulées et multifonctionnelles » dans lesquelles il peut arriver que des attributions constitutionnelles diverses appartiennent à une pluralité d'organes, autres que les seules assemblées plénières. En un sens, on peut affirmer que cette décomposition kaléidoscopique est le reflet de la nature intimement pluraliste de l'institution, au-delà de tout schéma dogmatique. À l'appui de cette position, la Cour cite ses propres précédents qui ont reconnu une légitimité autonome à certaines commissions parlementaires particulières. On peut également y ajouter ce que la Cour a énoncé dans sa décision n° 379 de 1996 à propos des pouvoirs monocratiques du président de la Chambre des députés (par ex., la direction des débats), qui pourrait bien donner lieu à une ingérence dans les fonctions de chaque parlementaire. Le conflit soulevé par un ministre contre le président du Conseil des ministres au sujet de son propre remplacement a également été considéré recevable (après l'approbation d'une motion de défiance individuelle, décision n° 7 de 1996).

D'autre part, chaque parlementaire dispose de pouvoirs individuels, par lesquels il remplit librement son mandat de

représentation de la nation tout entière (art. 67 C.). Dans la procédure législative, ces pouvoirs comprennent la présentation de propositions et d'amendements, la participation au débat et au vote sur les textes en cours d'examen : ils sont prévus par la Constitution et réglementés en détail, quant à leur exercice, par les règlements parlementaires, lesquels sont mentionnés par la Loi fondamentale en ce qu'ils expriment l'autonomie constitutionnellement garantie à chacune des deux Chambres.

Quand, d'un point de vue objectif, la restriction de ces prérogatives peut-elle soulever des questions d'importance constitutionnelle, et non pas purement réglementaire ? Il incombe en principe aux Chambres, grâce à leurs organes internes, de trancher les innombrables questions réglementaires qui se posent continuellement au cours de leurs travaux. La Cour ne souhaite certainement pas que toutes les questions relatives aux règlements des assemblées donnent lieu à des jugements constitutionnels ; c'est pourquoi elle affirme que « la légitimation active de chaque parlementaire doit toutefois être rigoureusement circonscrite à son aspect objectif, c'est-à-dire aux atteintes qui lui sont portées, qui sont alors censurables en cas de conflit ».

La Cour considère qu'elle ne peut connaître que de « violations manifestes des prérogatives constitutionnelles des parlementaires » qui « peuvent être à l'évidence constatées après délibération sommaire ». En d'autres termes, il faut que le requérant « allègue et prouve un déni substantiel ou une atteinte manifeste à la fonction » qui lui est constitutionnellement attribuée. En deçà de ce « seuil

d'évidence » réside une « large marge d'appréciation dans l'application des règles parlementaires » constitutionnellement garanties à chaque Chambre : non seulement - on le répète - quant à l'établissement de ces règles (à travers les sources appropriées) mais aussi quant à leur application et à la justiciabilité de leurs violations éventuelles. Bien entendu, la mesure du degré d'évidence est parfois malaisée : c'est ce que

démontre la présente affaire, dont il faut analyser l'importance.

Y a-t-il donc eu en l'espèce violation de la Constitution ?

Oui, selon plusieurs auteurs (par exemple les signataires des trois commentaires cités au début de cette note). Non, selon la Cour. Il est vrai qu'il y a eu des « détournements procéduraux » ; qu'ils ont porté sur une loi cruciale comme le budget, « dans laquelle sont concentrés les choix fondamentaux de direction politique », qui correspondent au « noyau historique des fonctions confiées à la représentation politique depuis l'institution des premiers parlements et qu'il est nécessaire de préserver autant que possible » ; que, par ailleurs, les anomalies dépendent de « l'usage extrême » d'une pratique précédemment

(...) Chaque parlementaire dispose de pouvoirs individuels, par lesquels il remplit librement son mandat de représentation de la nation tout entière (art. 67 C.). Dans la procédure législative, ces pouvoirs comprennent la présentation de propositions et d'amendements, la participation au débat et au vote sur les textes en cours d'examen (...)

stigmatisée par la Cour constitutionnelle (décision n° 32 de 2014) : les maxi-amendements (réécriture complète d'un texte en cours d'examen) couverts par la question de la confiance (qui tronque le débat parlementaire).

Pour autant, il est également avéré que d'autres « éléments procéduraux contextuels », négligés dans la requête, nuancent le tableau : la continuité d'une pratique qui a été stigmatisée à de nombreuses reprises en dehors du Parlement, mais aussi consolidée à l'intérieur ; l'importance des pratiques « au sein du droit parlementaire, qui est très flexible et fonctionne par consensus » ; un « dialogue de longue date avec les institutions de l'Union européenne » ; la transposition, même partielle, dans le maxi amendement des points entre-temps décidés dans le cadre des travaux parlementaires (par exemple certains amendements présentés au cours de la discussion) ; la première application des nouveaux articles du Règlement intérieur du Sénat (approuvé en 2017) qui autorisent par ailleurs le Gouvernement à préciser le contenu de ses amendements avant leur examen. La requête est donc rejetée par défaut de prémisses objectives, même si une évaluation globale ne met pas les problèmes sous le tapis et de sorte que la Cour constitutionnelle avertit que « dans d'autres situations, une telle réduction de la fonction constitutionnelle des parlementaires pourrait conduire à des résultats différents ». Bref, le « seuil d'évidence » n'a pas été atteint mais a été frôlé.

Article 67 de la Constitution italienne

Chaque membre du Parlement représente la Nation et exerce ses fonctions sans mandat impératif.

On peut pour l'heure seulement noter, en guise de conclusion provisoire, quelques brèves impressions de lecture.

Cette décision consacre la constitutionnalité du maxi amendement au fond en examinant formellement la recevabilité de la requête. Ce qui pourra laisser perplexe, sans pourtant étonner (v. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Turin, Giappichelli, 2018, p. 269) : depuis quelques temps déjà, la Cour a jugé qu'elle a le pouvoir de « définir la matière du conflit en déterminant les aspects subjectifs et en qualifiant son *thema decidendum*, quitte à risquer parfois de traiter le fond de la question » (décision n° 116 de 2003) ». Le fait est que, dans ce cas, il y avait un hôte de choix : la constitutionnalité de la loi budgétaire. Les requérants n'avaient demandé l'annulation ni de la loi, ni d'aucun des actes de sa procédure d'approbation. Cependant, l'existence d'un simple doute sur la violation des dispositions constitutionnelles relatives à cette procédure aurait jeté une ombre d'incertitude sur une loi essentielle telle que le budget, susceptible de contestations de toutes parts, y compris dans le cadre juridictionnel des jugements de constitutionnalité par voie d'action ou par voie

préjudicielle. L'anticipation d'un jugement au fond en lieu et place de la recevabilité a le mérite de conjurer cette ombre désastreuse. Un certain malaise de la part de la Cour sur le fond est pour preuve évident. L'impression finale est que la Cour a voulu œuvrer simultanément en deux directions. Il ne fallait pas d'une part abandonner, dans une affaire aux multiples implications, le respect traditionnel de l'autonomie du Parlement. Il fallait d'autre part jeter pour l'heure les bases d'interventions à l'avenir plus incisives, tout en conservant une marge de manœuvre : en élaborant un critère de jugement objectif et élastique, au moment où elle ouvre un canal subjectif d'accès au conflit (légitimation de chaque parlementaire) qui est facilement actionnable et potentiellement effervescent. Le chemin est donc désormais balisé : chaque parlementaire pourra agir comme sentinelle pour le respect de ses prérogatives et de celles de ses collègues ; la Cour décidera au cas par cas (*One Case At a Time*, comme dans le titre du célèbre livre de C. R. Sunstein), compte tenu d'une pluralité de facteurs, même « globaux » (ce qui devrait lui permettre de filtrer tout recours spécieux et instrumental, même rapidement, avec des décisions de rejet comme en l'espèce) ; prédire l'issue de ces jugements ne sera pour l'heure pas facile, mais gouvernements et majorités sont avertis que le jeu des détournements de procédure n'est pas exempt d'aléas ; le Président de la République aura un argument supplémentaire pour exercer ses fonctions de garant, aux plans tant formel qu'informel.

Au final, la décision doit être évaluée non seulement en fonction des étapes logiques de sa motivation et de l'issue qu'elle donne au litige, mais aussi en fonction des effets systémiques qu'elle semble décidée à

déterminer dans une perspective plus large. En dernière analyse, l'évaluation devra porter sur la décision et son suivi, dans le sens d'un endiguement et d'une rationalisation des pratiques hautement contestables, qui - avec d'autres (v. notamment R. BIN, « Il governo della continuazione », www.lacostituzione.info, 18 novembre 2018) - caractérisent dans la XVIII^e législature, autant sinon plus que les précédentes, un profond abaissement du Parlement républicain. *trad. Julien Giudicelli*

1. Le terme « détournement » ne traduit qu'imparfaitement le mot « forzatura » utilisé par l'auteur. En effet, *forzatura* signifie littéralement « forçage ». Or, la question traitée dans cette note jurisprudentielle porte précisément sur la perméabilité de la frontière entre détournement de procédure législative par un amendement gouvernemental et « forçage », c'est-à-dire utilisation poussée à l'extrême de la procédure législative, à la frontière de la constitutionnalité de son usage. Le terme « forçage » n'existant pas en droit parlementaire français, on a préféré utiliser « détournement » de procédure législative. Il faudra donc comprendre jusqu'à quelle limite ce dernier est admis par la Cour constitutionnelle italienne [N.d.T.]