HAL
open science

Recours des régions contre le premier décret sécurité de Salvini

Julien Giudicelli

To cite this version:

Julien Giudicelli. Recours des régions contre le premier décret sécurité de Salvini. Annuaire internationale de justice constitutionnelle, 2020, 35. hal-02497920

HAL Id: hal-02497920

https://hal.science/hal-02497920v1

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.

Annuaire international de justice constitutionnelle

Italie

Maryse Baudrez, Thierry Di Manno, Michaël Bardin, Tatiana Disperati, Fanny Jacquelot, Julien Giudicelli, Anna-Maria Lecis Cocco Ortu, Céline Maillafet, Jean-Jacques Pardini, Camille Righetti, Sylvie Schmitt, Caterina Severino, Catherine Tzutzuiano

Citer ce document / Cite this document :

Baudrez Maryse, Di Manno Thierry, Bardin Michaël, Disperati Tatiana, Jacquelot Fanny, Giudicelli Julien, Lecis Cocco Ortu Anna-Maria, Maillafet Céline, Pardini Jean-Jacques, Righetti Camille, Schmitt Sylvie, Severino Caterina, Tzutzuiano Catherine. Italie. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 35-2019, 2020. Constitution et environnement- La justice prédictive. pp. 889-930;

doi : https://doi.org/10.3406/aijc.2020.2804

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2020_num_35_2019_2804

Fichier pdf généré le 06/04/2022

avertie que ce dernier entend, en toute hypothèse, censurer la disposition législative contestée, qui n'est qu'une traduction des actes européens visés par le renvoi préjudiciel, la Cour de justice doit mesurer les conséquences de ses décisions. Dans le cas d'espèce, si elle confirmait la validité des actes européens visés au regard de la Charte des droits fondamentaux, ceux-ci seraient tout de même considérés comme incompatibles avec le principe du respect des droits de la défense tel que consacré au niveau interne en tant que composante de « l'identité constitutionnelle italienne » (pt. 7.1. de l'ord.). Et de toute évidence, la Cour constitutionnelle en tirerait les conséquences qui s'imposent par la mise en œuvre de la « contre-limite ». La Cour de justice se retrouve donc au cœur du magasin de porcelaine agencé par une Cour constitutionnelle bien décidée à faire pencher en sa faveur les rapports de force entre les systèmes en matière de protection des droits fondamentaux.

F. J.

B.- Droit interne

1.- Recours des régions contre le premier décret sécurité de Salvini

L'attelage du gouvernement Conte I a pu surprendre. Constitué de l'étonnante autant qu'inédite alliance du Mouvement Cinq étoiles et de la Ligue de Matteo Salvini, elle servit de tremplin à ceux que ses partisans appellent *Il Capitano*. Devenu ministre de l'Intérieur et vice-président du Conseil, Matteo Salvini s'est servi du *Viminale* (siège du ministère de l'Intérieur) comme tribune assurant sa fulgurante accession et lui permettant de poursuivre son obsession : mettre un terme à l'immigration issue de la crise méditerranéenne qui a vu des millions de réfugiés affluer en Europe, dans le sillage des révolutions arabes, de la crise syrienne et de la misère économique sévissant en Afrique. Le parti fondé par Umberto Bossi, alors appelé Ligue du Nord et dont la revendication principale était la sécession d'une mythique Padanie, s'est transformé sous l'égide de Salvini en parti raciste et autoritaire. Cette formation occupe durablement désormais (avec *Fratelli d'Italia*) une position d'extrême-droite sur l'échiquier politique, sans véritablement qu'il ne s'en défende.

C'est dans cette optique qu'il fit adopter deux décrets-lois, le premier en date du 4 octobre 2018 (n° 113), le second le 14 juin 2019 (n° 53), dit *decreto sicurezza bis.* L'essentiel de ces textes est relatif à l'immigration mais contient par ailleurs une série de mesures disparates en matière de sécurité. Il vise essentiellement à lutter contre l'immigration clandestine en assurant l'exécution effective des décisions d'expulsion ; mais aussi à réglementer les cas particuliers de permis de séjour temporaire pour raisons humanitaires et à fixer de nouvelles règles sur le retrait du statut de protection internationale à la suite de la détection de crimes graves ; à empêcher le recours à la demande de protection internationale et prévoit par ailleurs le retrait de la nationalité acquise par les étrangers condamnés pour des infractions terroristes.

Sept régions (Sardaigne, Ombrie, Émilie-Romagne, Basilicate, Marches, Toscane et Calabre) ont soumis ce texte au jugement de constitutionnalité. La *Consulta* se prononça dans deux décisions, n° 194[37] et 195[38] de 2019 et valida pour l'essentiel, malgré une censure de dispositions ne concernant pas la matière

37 Cour const., *sent.* n° 194 du 20 juin-24 juillet 2019, *GU 1ª serie speciale - Corte costituzionale* n° 31 du 31 juillet 2019.

38 Cour const., *sent.* n° 195 du 20 juin-24 juillet 2019, *GU 1ª serie speciale - Corte costituzionale* n° 31 du 31 juillet 2019.

migratoire, certaines des mesures déférées devant elle par les régions requérantes qui contestaient la violation de leurs compétences, notamment sur le fondement de l'article 117 de la Constitution. En l'espèce, la Cour constitutionnelle a fait une juste application du droit dans le cadre de ces recours ayant considéré, à raison, que les compétences relatives aux politiques d'immigration, d'asile et de conditions juridiques de l'étranger relevaient exclusivement de la compétence étatique. Pour autant, elle n'eut pas à se prononcer sur l'essentiel du texte, notamment les peines encourues pour « délit de solidarité », ne pouvant statuer *ultra petita*, de sorte que ces décisions ne préjugent en rien d'un recours en inconstitutionnalité ultérieur.

Néanmoins, ces jurisprudences sont importantes en ce que la Cour constitutionnelle put se prononcer sur la question de la violation de la compétence indirecte (*ridondanza*). Les régions ont en effet invoqué le lien entre l'immigration et les compétences des régions (et des collectivités locales), tel qu'il résulterait de l'article 118, troisième paragraphe de la Constitution (La loi de l'État réglemente les formes de coordination entre l'État et les Régions…).

Dans la décision n° 194, la Cour a jugé, relativement au permis de séjour humanitaire, principal grief avancé, qu'il relevait de compétences exclusives de l'État (immigration et asile). Pour autant, la *Consulta* précise qu'elle est susceptible de censurer certaines dispositions dès lors qu'il existe une violation indirecte de la compétence des régions. Elle a néanmoins déclaré les plaintes régionales irrecevables car le raisonnement sur la violation indirecte alléguée des pouvoirs des régions et des collectivités locales était trop imprécis. Par ailleurs, elle indique que les régions et autres collectivités territoriales peuvent toujours exercer leurs compétences concernant les demandeurs d'asile (en dehors du SPRAR – Service central de protection des demandeurs d'asile et des naufragés – qui relève de la compétence étatique), comme le prévoit le texte mis en cause, malgré la charge financière qui leur incombe.

La Cour a systématisé et théorisé ce qu'elle avait précédemment affirmé dans des décisions récentes de 2018 et 2017 où elle avait statué sur le fond quant à des questions relatives à la violation de la compétence indirecte, dans des matières pourtant exclusivement étatiques. Il faut, en ce cas, déclare-t-elle, que « la région requérante démontre concrètement les raisons et l'étendue du préjudice indirect causé à ses compétences, car il ne suffit pas d'indiquer en termes simplement généraux ou conjecturaux les conséquences négatives pour l'exercice des compétences régionales » (cons. en droit 9.2.).

Dans la décision n° 195 de 2019, les régions contestaient la décision imposant un quota d'étrangers en situation d'irrégularité, en raison de la suppression du permis de séjour humanitaire et de l'exclusion des demandeurs d'asile du SPRAR. Selon elles, cela les empêcherait d'accorder des prestations aux étrangers et aurait dès lors des conséquences sur les prestations qu'elles leur octroieraient. Certaines des dispositions prévues par le décret sécurité (notamment celles relatives aux établissements de santé) affecteraient les personnes concernées en ce qu'elles seraient exclues de tout traitement médical, ce qui aurait, arguaient les régions, des conséquences sur leurs compétences. Si la Cour cette fois-ci a admis le raisonnement, elle ne censura néanmoins pas, considérant que l'exclusion alléguée n'existait pas en réalité. Pour autant elle considéra le recours recevable, ce qui permet d'augurer une censure ultérieure, si les régions parviennent à invoquer concrètement et de façon motivée la violation indirecte de leurs compétences.

En l'état, la Cour a jugé que les compétences des régions, qui pouvaient toujours fournir des services aux étrangers en situation irrégulière, étaient sauvegardées, ce qui conforte la protection qu'elle opère du droit à la santé pour tous.

En définitive, la solution de principe apportée par ces deux décisions repose sur le raisonnement selon lequel l'ingérence indirecte, même en vertu d'une compétence exclusive de l'État, peut consister en un conditionnement de l'autonomie dont elles jouissent, à l'instar de toutes les collectivités territoriales, qui entraînerait de ce fait l'obligation pour les régions « d'exercer leurs compétences conformément à un cadre législatif étatique qui est contraire aux règles constitutionnelles ».

J. G.

2.- Le droit constitutionnel fiscal : décret d'urgence et principe d'égalité fiscale

Dans **l'arrêt n° 288 du 23 décembre 2019**[39], la Cour examine le décret-loi n° 133 du 30 novembre 2013 sur le fondement de deux moyens, d'une part la violation des articles 3 et 53 de la Constitution, d'autre part celle de l'article 77 de la Constitution. Dans le premier moyen, les requérants interrogent sur l'éventualité d'une discrimination à l'encontre des contribuables soumis au nouvel impôt ; dans le second moyen, ils demandent si les conditions d'adoption du décret-loi sont réunies. La Cour répond en inversant l'ordre des questions, commençant par celle de la conformité du décret-loi à l'article 77 de la Constitution. (a) Elle marque ainsi la priorité du problème soulevé, celui de la justification du recours à l'article 77 C., sans pour autant négliger la question de l'éventuelle discrimination qui, bien que secondaire, fait l'objet d'une longue analyse (b).

a) La conformité du décret-loi aux conditions de nécessité et d'urgence de l'article 77 de la Constitution

L'article 77 C. pose deux conditions à l'adoption des décrets-lois (dénommés également décrets d'urgence). Ces conditions sont la nécessité et l'urgence, toutes deux devant revêtir un caractère extraordinaire. Selon les requérants, le législateur gouvernemental aurait créé lui-même les conditions de nécessité et d'urgence. En supprimant partiellement un impôt existant, l'IMU (Impôt unique communal), il aurait fait naître la nécessité et l'urgence de trouver rapidement une nouvelle solution pour compenser cette perte de ressources fiscales. Il aurait inversé de la sorte l'ordre normal d'application de l'article 77 C. en vertu duquel, les décrets-lois étant adoptés pour faire face à une situation extraordinaire de nécessité et d'urgence, ils ne peuvent être que postérieurs à cette situation. La Cour le reconnaît volontiers : « La référence à la préexistence du cas extraordinaire de nécessité et d'urgence est le résultat de la constatation que [ce cas] constitue une condition des décrets d'urgence de telle sorte que, sur le plan logique, il ne peut pas leur succéder. »

Cet argument des requérants semble *a priori* cohérent et, pourtant, la Cour le rejette, estimant qu'on ne peut pas déduire « un corollaire général selon lequel la situation fondant le décret-loi devrait toujours précéder l'intervention normative urgente ». La Cour paraît se contredire en prétendant d'un côté que la situation de nécessité et d'urgence ne peut pas, « sur le plan logique » succéder aux décrets d'urgence et, parallèlement, elle déclare que cette situation, qui fonde pourtant ces décrets-lois, ne les précède pas toujours. À moins de supposer que la Cour ait étendu l'interprétation de l'article 77 C.

---

39 Cour const., *sent.* n° 288 du 20 novembre-23 décembre 2019, *GU 1ª serie speciale - Corte costituzionale* n° 52 du 27 décembre 2019.