



HAL
open science

Référendums en matière électorale : à l'Est, rien de nouveau ?

Julien Giudicelli

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli. Référendums en matière électorale : à l'Est, rien de nouveau?. Annuaire internationale de justice constitutionnelle, 2021, Annuaire international de justice constitutionnelle, 36. hal-03413449

HAL Id: hal-03413449

<https://hal.science/hal-03413449v1>

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.

Italie

Maryse Baudrez, Thierry Di Manno, Michaël Bardin, Tatiana Disperati, Julien Giudicelli, Fanny Jacquelot, Anna-Maria Lecis Cocco Ortu, Céline Maillafet, Sylvie Schmitt, Caterina Severino, Catherine Tzuzuiano

Citer ce document / Cite this document :

Baudrez Maryse, Di Manno Thierry, Bardin Michaël, Disperati Tatiana, Giudicelli Julien, Jacquelot Fanny, Lecis Cocco Ortu Anna-Maria, Maillafet Céline, Schmitt Sylvie, Severino Caterina, Tzuzuiano Catherine. Italie. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 36-2020, 2021. L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés? *Du terrorisme à l'urgence sanitaire - L'opinion publique aujourd'hui. Regards pluridisciplinaires*. pp. 1025-1064;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2021.2943>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2021_num_36_2020_2943

Fichier pdf généré le 06/04/2022

B.- Référendums en matière électorale : à l'Est, rien de nouveau ?

Cela fait déjà quelques années que la Cour constitutionnelle italienne ne s'était plus prononcée sur la question politiquement sensible des référendums abrogatifs visant les lois électorales parlementaires. En 1991 et 1993, les promoteurs des référendums s'étaient attaqués aux règles du jeu électoral pour répudier le « proportionnalisme » alors en vigueur, auteur selon eux de tous les maux, dans le contexte dramatique du scandale des pots-de-vin emportant définitivement la Démocratie chrétienne et son allié, le Parti socialiste, qui disparurent alors qu'ils avaient dominé des décennies durant la vie politique italienne. Cette proportionnelle, pourtant réprouvée dans les urnes en 1993 à la faveur d'un référendum déclaré admissible par la *Consulta*, fut néanmoins réintroduite avec une prime majoritaire en 2005 par la loi dite « Porcellum », peu considérée d'ailleurs par son propre initiateur, le ministre Calderoli. Il est vrai que le sulfureux Berlusconi oscilla, selon ses intérêts et ceux de ses alliés entre scrutin majoritaire et proportionnel, favorisant ainsi l'instabilité des lois électorales.

Si par la décision n° 13 de 2012 les requêtes visant cette dernière loi furent rejetées, la loi, à la demande du président Napolitano fut néanmoins modifiée. La loi n° 165 du 3 novembre 2017 dite Rosatellum bis du 3 novembre 2017 prévoit un système complexe, hybride, attribuant 37,5 % des sièges au scrutin uninominal majoritaire à un tour, les autres au système proportionnel (soit quasiment l'inverse des règles électorales indirectement issues du référendum de 1993, où un quart seulement des sièges était dévolu au scrutin proportionnel).

On le disait, ce type de référendum est politiquement très sensible. Celui qui fit l'objet d'un jugement d'admissibilité rendu par la décision n° 10 de 2020²⁹ est pour la première fois issu non des signatures de cinq cent mille citoyens inscrits sur les listes électorales, mais de huit régions, ainsi que le permet l'article 75 de la Constitution (cinq régions auraient suffi). L'initiative n'était en effet pas transpartisane, au contraire de ce qui se fit jour dans les années 1990, mais provenait de la Ligue et de son chef, le *capitano*, comme il aime à se faire appeler, Matteo Salvini. Allié au début de cette actuelle mandature au Mouvement Cinq Étoiles, vice-président du Conseil aux côtés de Giuseppe Conte, alors chef de gouvernement, il eut l'imprudence de provoquer la coalition en demandant la convocation d'élections anticipées, la *Lega* étant alors au plus haut dans les sondages et inversant diamétralement le rapport de force issu des dernières élections parlementaires. Son pari fit long feu et il se retrouva renvoyé dans l'opposition (notons que Salvini et la *Lega* ont récemment fait leur retour dans l'exécutif, à l'avantage de la redistribution des cartes issue de la nomination de Mario Draghi, tous les partis, à l'exception des nostalgiques fascistes de *Fratelli d'Italia* y étant représentés).

Notons aussi la scansion politique. À l'époque où la requête référendaire est examinée, Salvini et la *Lega* ont été renvoyés dans l'opposition. Forts d'une haute popularité, ils avaient tout avantage à renverser une fois encore le système électoral en réclamant un scrutin exclusivement majoritaire. C'est pourquoi Salvini convainquit aisément les régions qu'il avait sous contrôle, afin d'essayer d'initier ce énième scrutin relatif à la loi électorale.

Avant d'examiner le jugement de 2020, rappelons l'apport d'une jurisprudence désormais solidement établie en la matière depuis 1987. La *Consulta* précisa en cette occasion (il s'agissait d'une requête visant la composition électorale du Conseil

29 Cour const., *sent.* n° 10 du (16 janvier 2020) 31 janvier 2020, *Giur. cost.*, 2020, p. 89-115.

supérieur de la magistrature) que les lois électorales sont constitutionnellement nécessaires et ne peuvent par conséquent faire l'objet d'une abrogation totale.

La réglementation électorale, si elle appartient bien au champ des lois constitutionnellement nécessaires n'est pas constitutive d'une réglementation constitutionnellement liée, parce que, dans le champ de l'obligation posée par la Constitution quant à la détermination élective de l'organe, le législateur pourra choisir entre les différentes modalités, exerçant ainsi un certain pouvoir discrétionnaire. Il peut dès lors opter, et c'est heureux, entre scrutins majoritaire ou proportionnel puisque le texte fondamental n'indique pas selon quelles modalités les parlementaires sont élus (à notre connaissance, dans l'histoire, seule la Constitution de Weimar avait inscrit dans le marbre la représentation proportionnelle, avec le succès relatif que l'on sait...). Elles ne peuvent, de plus, être partiellement abrogées si l'éventuelle norme qui en résulterait « ne serait pas directement applicable et permettant de garantir, même dans l'éventualité d'une inertie du législateur, le caractère toujours opératoire de l'organe ». En effet, et ainsi qu'elle l'avait jugé en 1987, « les organes constitutionnels ou d'importance constitutionnelle ne peuvent pas être exposés à l'éventualité, même seulement théorique, d'une paralysie de fonctionnement » (arrêt n° 29 de 1987). Dès lors, si la jurisprudence de la *Consulta* ne proscriit pas une initiative référendaire en la matière, il faut que la norme dite de résultat soit elle-même « auto-applicable », sans une quelconque intervention du Parlement, à qui il n'est pas interdit postérieurement de corriger les défauts issus du référendum (arrêt n° 32 de 1993). Pour autant, si le Parlement faisait preuve d'inertie, il faudrait que la norme de résultat soit directement applicable, quels que fussent ses défauts, la réglementation nouvelle pouvant faire alors l'objet d'un jugement de constitutionnalité *a posteriori*.

Dans sa décision n° 10 de 2020, la Cour a déclaré inadmissible la requête déposée par huit régions ayant pour but de transformer radicalement les systèmes électoraux de la Chambre des députés et du Sénat, dont les sièges seraient exclusivement attribués au scrutin majoritaire simple à l'anglaise.

Comme souvent par le passé en la matière, la *Consulta* rejette la requête, visant à éliminer le quota proportionnel prévu par les deux lois électorales, en ce que la question référendaire posée aurait été « manipulatrice ».

L'objet de la demande de référendum était, en premier lieu, les deux lois électorales du Sénat et de la Chambre des Députés afin d'éliminer le quota proportionnel, transformant ainsi entièrement le système électoral en un système uninominal majoritaire au sein de la redéfinition des circonscriptions.

Afin de garantir le caractère immédiatement applicable de la réglementation de résultat tel qu'exigé par la jurisprudence stabilisée que nous avons rappelée, la question portait également sur la délégation conférée au Gouvernement par la loi n° 51 de 2019 pour la redéfinition des circonscriptions en application d'une réforme constitutionnelle réduisant le nombre de parlementaires.

Pour éviter précisément d'encourir le risque d'une inadmissibilité de leur demande en raison du caractère non immédiatement applicable de la norme de résultat, les promoteurs avaient en effet également visé cette loi (« Dispositions pour assurer l'applicabilité des lois électorales indépendamment du nombre des parlementaires »), notamment en son article 3. Ce dernier prévoyait une délégation législative au profit du gouvernement pour redéterminer les collèges électoraux uninominaux et plurinominaux devant être exercée « si, dans un délai de 24 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, est promulguée une loi constitutionnelle qui modifie le nombre de membres des Chambres ».

La requête visait ainsi à supprimer cet élément de phrase afin d'éliminer la connexion avec la révision constitutionnelle. L'objectif était clair : les promoteurs

profitaient de la sorte de cette délégation afin qu'elle soit également utilisable pour redessiner les nouvelles circonscriptions, désormais dans leur dessein, toutes uninominales.

La Cour considéra néanmoins que tous les objectifs poursuivis par cette délégation législative étaient bouleversés car complètement modifiés, de façon que la norme de résultat soit immédiatement applicable. Mais ainsi, juge-t-elle, on opérerait « une manipulation de la disposition de délégation destinée à faire naître une “nouvelle” norme de délégation, tout à fait différente de l'initiale ».

Par ailleurs, les promoteurs demandaient à la Cour de manipuler le texte de l'article 37, paragraphe 3, de la loi n° 352 de 1970³⁰ (loi procédurale relative à l'examen formel de la requête par la Cour de cassation puis le jugement d'admissibilité par la Cour constitutionnelle) pour établir le « gel » automatique *sine die* de l'effet abrogatif produit par le référendum. Mais rien ne peut contraindre le législateur parlementaire à se saisir de la matière. Certes, un référendum dont l'effet serait « gelé » aurait pour avantage d'inciter le législateur à réagir en intervenant et en empêchant qu'il prenne une réglementation contraire. Souhaitable politiquement une telle solution ne serait pas pour autant justifiable, sauf à considérer que la législation référendaire soit supérieure à la législation parlementaire. Si l'on peut concevoir une « plus-value » politique à l'avantage de la première en regard de la seconde, on ne peut concevoir un tel système dans une démocratie représentative.

Il ne s'agit pas de penser qu'on ne peut abroger des lois de délégation législative fondées sur l'article 76 de la Constitution comme put l'affirmer en son temps une certaine doctrine. Le débat est en effet tranché. Mais on ne peut confier à un développement normatif ultérieur suscité par un quelconque « gel » le résultat du référendum, le gouvernement étant alors lié par une délégation législative complètement dénaturée de sa vocation originale, soit de sa connexion à une réforme constitutionnelle.

J. G.

IV.- DROIT CONSTITUTIONNEL DES NORMES (DROIT INTERNE)

A.- La jurisprudence constitutionnelle fiscale

La jurisprudence constitutionnelle de 2020 sur le droit fiscal reste classique, sans revirement ni nouveauté. On y retrouve le principe, plusieurs fois appliqué dans le passé, de la cohérence du droit fiscal entendu comme un système uni composé d'éléments interagissant entre eux. La jurisprudence de la Cour n'en demeure pas moins intéressante parce qu'elle permet de comprendre la spécificité du principe de cohérence. Il ne s'agit pas seulement d'une technique jurisprudentielle attachée au contrôle de *ragionevolezza*. Il est certainement lié à ce type de contrôle, la Cour le rappelant d'ailleurs dans les arrêts examinés, mais le principe de cohérence possède également sa propre portée. Son application permet à la Cour de vérifier si un dispositif fiscal constitue un tout cohérent avec les autres dispositifs du système fiscal ou si, au contraire, il s'en démarque. Derrière cette exigence de cohérence du système fiscal apparaît en filigrane la philosophie solidariste qui a guidé les constituants italiens en 1947 lorsqu'ils rédigèrent la Constitution et en particulier les dispositions relatives aux impôts. Cette philosophie d'inspiration socialo-catholique considère la société

30 L'abrogation prend effet le jour suivant la publication du décret au *Journal officiel*. Le président de la République peut, sur proposition du ministre concerné et après délibération du Conseil des ministres, retarder l'entrée en vigueur de l'abrogation pour une période n'excédant pas un an.