

**Conférence des Cours constitutionnelles européennes
XIIème Congrès**

*Les relations entre les Cours constitutionnelles
et les autres juridictions nationales,
y compris l'interférence, en cette matière,
de l'action des juridictions européennes*

**Rapport de
la Cour constitutionnelle
de la République italienne**

I. Le juge constitutionnel, les autres juridictions et le contrôle de constitutionnalité

A. L'organisation juridictionnelle de l'Etat

1. Le système juridictionnel

1. Selon l'art.102 Const. " la fonction juridictionnelle est exercée par des magistrats ordinaires institués et régis par les règles sur l'organisation judiciaire". Les juges ordinaires ont une compétence générale en matière civile et en matière pénale. La répartition des compétences entre les différents juges est effectuée par la loi, qui utilise tantôt le critère de la matière, objet du procès tantôt le critère territorial. En ce qui concerne leurs fonctions, les juges ordinaires font partie des "organes de jugement" et des "organes de la magistrature debout". L'organisation de la justice civile et pénale, telle qu'elle a été modifiée par le décret-législatif n. 51 de 1998 sur le "juge unique" est la suivante. Les organes de jugement du premier degré en matière civile sont le "juge de paix" (juge unique, "honoraire", c'est-à-dire qui n'est pas lié par un rapport d'agent public, et dont la compétence est limitée), et le "Tribunal" (qui est un juge unique et, dans certains cas prévus par la loi, un juge collégial). Les décisions du juge de paix peuvent être attaquées devant le tribunal, celles du tribunal devant la "Cour d'appel" qui est un juge collégial. En matière pénale, les juges du premier degré sont le "Juge de paix" et le "Tribunal", ainsi que le "Tribunal des mineurs" et la "Cour d'assises" (compétente pour les infractions d'une particulière gravité), qui sont des juges collégiaux. Les juges du second degré, la "Cour d'appel" et la "Cour d'assises d'appel" sont des juges collégiaux. Il faut compter au nombre des juges en matière pénale le "Tribunal de la liberté", appelé à réexaminer aussi au fond les mesures restrictives de la liberté personnelle qui comportent des mesures de détention.

Aux organes de jugement que nous venons de décrire, il faut adjoindre les "organes de la magistrature debout" (Parquet près les Tribunaux et les Tribunaux des mineurs, Parquet général près les Cours d'appel, Parquet général près la Cour de cassation), qui sont des organes auxquels il n'appartient pas de décider des litiges mais d'exercer des fonctions pour stimuler cette décision, dans l'intérêt général de la justice ou de la protection de positions sinon sans défenses, telles que l'obligation d'exercer l'action pénale (art. 112 Const.). L'ordre judiciaire n'est pas organisé d'une manière hiérarchique, mais il s'articule sur la base de la diversité des fonctions exercées, selon un principe que l'on peut déduire des articles 101 al. 2 et 107 al. 3 Const. La compétence de la "Cour suprême de cassation", à laquelle il n'est pas reconnu la position de sommet fonctionnel de cet ordre, est limitée aux seules "questions de légitimité", puisqu'elle est appelée à exercer la fonction fondamentale d'assurer l'uniformité de l'interprétation des normes législatives par les juges. La Cour de cassation est, en outre appelée à se prononcer sur les conflits de compétence (entre les juges ordinaires), sur les conflits de juridiction (entre les juges ordinaires et spéciaux) et sur les conflits d'attribution entre les juges et l'administration publique, ainsi que sur les recours sur la légitimité des mesures en matière de liberté personnelle (art. 111 al. 7 Const.). Quant aux aspects structurels du système judiciaire, la Constitution affirme deux principes de base. Le premier selon lequel, "nul ne peut être soustrait au juge naturel préconstitué par la loi" (art. 25), garantit la constitution préalable du juge appelé à se prononcer sur le litige. Le second concerne l'interdiction d'instituer des "juges extraordinaires" (organes de jugement constitués après la production des faits soumis au juge) et de "juges spéciaux" (organes de jugement ayant des

compétences spéciales relatives à certaines matières). A l'interdiction relative à ces derniers et au principe de l'unité de la juridiction qu'elle implique, fait exception la réserve de compétences juridictionnelles spéciales au Conseil d'Etat et aux autres organes de la justice administrative, pour la protection à l'encontre de l'administration publique des intérêts légitimes et, aussi pour les matières prévues par la loi, des droits subjectifs; à la Cour des comptes, pour les matières de comptabilité publique et pour les autres matières prévues par la loi (procès en matière de responsabilité administrative et comptable, procès en matière de pensions); aux tribunaux militaires, dont la juridiction est, en temps de paix, limitée aux infractions commises par les membres des Forces armées (art. 103 Const.).

2. Le juge constitutionnel

2. La justice constitutionnelle en Italie a pour but d'assurer le respect de la Constitution par les autres sources normatives (et en particulier par la loi ordinaire), la conformité à la Constitution des comportements des organes suprêmes de l'Etat, le respect par l'Etat, les régions et les provinces autonomes des sphères de compétence respectives fixées par les normes constitutionnelles (art. 134 Const.). La Cour constitutionnelle est en outre compétente pour se prononcer à titre préventif sur la recevabilité des demandes de référendum abrogatif, présentées en vertu de l'art. 75 Const., et sur les accusations à l'encontre du Président de la République, décidées par le Parlement en séance commune (art. 90 Const.). Ce système de justice constitutionnelle a été prévu en raison du caractère "rigide" de la Constitution républicaine. C'est un système de type "concentré": les fonctions de la justice constitutionnelle sont attribuées par conséquent à un organe spécialement prévu à cet effet, la " Cour constitutionnelle" qui recouvre la position d'organe constitutionnel, avec toutes les garanties d'autonomie et d'indépendance qui en découlent. Les garanties prévues en faveur de cet organe sont: le pouvoir de procéder à la "vérification des pouvoirs", c'est-à-dire à la vérification de la possession des conditions requises par l'art. 135 Const. pour exercer la charge de juge constitutionnel; le pouvoir de se prononcer sur les éventuelles causes d'incompatibilité, le pouvoir de décider la destitution de ses membres; l'autonomie réglementaire, administrative et financière; le pouvoir de police interne qui est exercé par le Président de la Cour. Les garanties dont bénéficient les juges constitutionnels sont: l'inamovibilité, sauf les cas, décidés par la Cour elle-même, d'empêchement pour la survenance d'une incapacité ou pour de graves fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions; l'irresponsabilité et l'inviolabilité pour les opinions exprimées et les votes émis dans l'exercice de leurs fonctions (art. 5 L. const. n.1-1953); l'impossibilité d'être soumis à des limitations de la liberté personnelle, sauf à la suite d'une autorisation de la Cour elle-même (pareillement à ce que prévoit l'art. 68 al. 2 Const. pour les parlementaires). Les principes généraux qui régissent le déroulement des différentes procédures qui ont lieu devant la Cour sont les principes de "publicité" et de "collégialité". L'institution de l' "opinion dissidente" n'est pas prévue.

B. Les compétences respectives du juge constitutionnel et des autres juridictions en matière de contrôle de constitutionnalité

1. Le contrôle des lois et des autres actes

§ 1er. La nature du contrôle

3. Selon l'art. 134 Const., la Cour constitutionnelle juge la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi de l'Etat, des régions et des provinces autonomes. Sont par conséquent l'objet du contrôle les lois étatiques ordinaires (art. 70 Const.), les lois des régions et des provinces autonomes de Trento et de Bolzano, les actes ayant force de loi de l'Etat (décrets législatifs délégués, décrets lois, normes d'application des statuts des régions à statut spécial), les statuts des régions à statut ordinaire (art. 123 Const.). Sont soumises au contrôle de constitutionnalité les lois de révision constitutionnelle et les autres lois constitutionnelles (art. 138 Const.), ainsi que les statuts des régions à statut spécial (art. 116 Const.), seulement en ce qui concerne les vices de la procédure de formation et la violation des "principes suprêmes de l'ordonnement constitutionnel". Ne sont pas l'objet du contrôle les règlements, en tant que sources secondaires subordonnées à la loi, et les règlements des Chambres, qui, sont des sources primaires mais jouissent d'une garantie constitutionnelle particulière (art. 64 Const.). Quant aux actes normatifs communautaires, ils ne peuvent être directement l'objet du contrôle, mais indirectement par l'intermédiaire de la loi d'exécution des traités instituant les communautés européennes, et par rapport à la violation des "principes suprêmes de l'ordonnement constitutionnel" et des droits constitutionnels inviolables. Le contrôle de constitutionnalité ne s'étend pas aux actes administratifs ou juridictionnels. Toutefois ces derniers peuvent être annulés par la Cour constitutionnelle dans l'exercice d'une autre compétence, celle relative à la solution des conflits d'attribution entre l'Etat et les régions, entre les régions, et entre les pouvoirs de l'Etat. En matière de conflit, l'arrêt de la Cour qui se prononce sur les compétences contestées peut aussi décider l'annulation de l'acte éventuellement adopté en violation des normes constitutionnelles sur les compétences.

4. A cause du caractère concentré du système de justice constitutionnelle, le procès de constitutionnalité des lois est une compétence "exclusive" de la Cour constitutionnelle.

5. Le contrôle de constitutionnalité a un caractère successif étant donné qu'il porte sur des lois et des actes ayant force de loi déjà entrés en vigueur. Ce qui se produit aussi dans le cas de la question de constitutionnalité d'une loi régionale, soulevée par le Gouvernement, selon le nouveau texte de l'art. 127 Const., tel qu'il a été modifié par la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001 n. 3. Précédemment, cet article permettait au Gouvernement de recourir devant la Cour constitutionnelle au terme d'une procédure de contrôle gouvernemental des lois régionales, qui avait un caractère préventif et concernait les délibérations législatives adoptées par les conseils régionaux mais non encore promulguées et entrées en vigueur.

6. L'ordonnement italien ne comprend pas un contrôle de constitutionnalité de type "abstrait", comme il en est prévu dans d'autres systèmes de justice constitutionnelle. La question de constitutionnalité naît soit d'une controverse concrète entre l'Etat et les régions en ce qui concerne la répartition de leurs compétences respectives soit de l'application du droit au cours d'un procès.

§ 2. La saisine du juge constitutionnel

a. Les types de saisine

7. On peut accéder au procès de constitutionnalité selon les modalités suivantes: par voie directe, sur recours de l'Etat contre les lois régionales et les statuts des régions ordinaires (art. 123 al. 2 et 127 al.1 Const.), et sur recours de la région contre des lois de l'Etat (art. 127 al. 2 Const.) (procès par voie d'action ou principale); ou bien par voie incidente, lorsque la question de constitutionnalité est soulevée au cours d'un procès et renvoyée par le juge à la décision de la Cour constitutionnelle (art. 1 loi const. n. 1-1948) (procès par voie incidente). En principe, on constate un nombre nettement supérieur de procès par voie incidente par rapport à ceux par voie principale; par exemple, en 2000, 860 ordonnances de renvoi de questions soulevées par voie incidente ont été envoyées à la Cour contre seulement 25 recours par voie principale.

b. Le recours en annulation

8. Le recours direct des particuliers contre les lois ou les actes lésant des droits constitutionnels n'est pas prévu.

9. Le recours direct est réservé aux sujets et collectivités indiqués au point 7. Le délai prévu par le nouveau texte de l'art.127 Const. est, pour n'importe quel type de recours, de soixante jours suivant la publication de la loi ou de l'acte ayant force de loi .

10. Il n'est prévu aucun pouvoir de suspension, à titre conservatoire, de la loi ou de l'acte ayant force de loi qui fait l'objet du procès de constitutionnalité. Ce n'est que dans le conflit d'attribution entre Etat et régions que la Cour constitutionnelle peut décider par une ordonnance motivée la suspension de l'exécution des actes qui ont donné lieu au conflit (art. 40 L. n. 87- 1953).

c. Le renvoi préjudiciel - L'exception d'inconstitutionnalité

Qui peut saisir le juge constitutionnel?

11. La procédure par voie incidente naît à l'initiative d'un juge (juge a quo), qui est étroitement liée à la solution d'un cas concret qu'il est appelé à résoudre. Quant à l'exacte définition du "juge a quo", l'art. 23 de la loi n. 87-1953 fait référence à une "autorité juridictionnelle", c'est-à-dire aux sujets qui possèdent des conditions formelles nécessaires pour appartenir à l'ordre judiciaire, et à un "procès", c'est-à-dire au procès comme lieu naturel dans lequel la question peut être soulevée. Il s'est posé le problème de savoir si la qualité de "juge a quo" devait être aussi reconnue à des sujets qui, bien que n'appartenant pas à la juridiction civile, pénale ou administrative, exercent toutefois une activité qui peut être matériellement rattachée à la juridiction parce qu'ils décident des controverses relatives à des intérêts ou des positions subjectives d'individus, en se situant dans une position de tiers par rapport aux intérêts en jeu. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle s'est orientée dans le sens de résoudre les problèmes de légitimation du "juge a quo" sur la base d'une notion

ample d' "activité juridictionnelle", liée aux finalités particulières du juge constitutionnel, et elle a par conséquent reconnu la position de "juge a quo", par exemple, à la section disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature, à la Cour des comptes en matière de contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, au juge de surveillance en matière d'exécution de la peine.

12. Le pouvoir de soulever la question par voie incidente n'appartient qu'au "juge a quo", qui exerce une fonction de filtre de la mise en oeuvre du procès de constitutionnalité.

13. Il n'est pas prévu de procédures pour faire opposition à l'ordonnance par laquelle le "juge a quo" soulève la question de constitutionnalité. Par l'ordonnance de renvoi, le juge suspend le procès en cours (art. 23 al. 2 L. n. 87-1953).

14. Dans le procès a quo, les parties ou le ministère public peuvent proposer une exception d'inconstitutionnalité en indiquant les dispositions de loi entachées d'inconstitutionnalité et les dispositions constitutionnelles supposées violées. Lorsque le juge rejette l'exception d'inconstitutionnalité, il se prononce par une ordonnance motivée (art. 24 al. 1 L. n. 87-1953). L'exception peut être soulevée de nouveau au début de chaque degré ultérieur du procès (art. 24 al. 2 L. n. 87-1953). La question de constitutionnalité peut être aussi soulevée d'office par l'autorité juridictionnelle devant laquelle le procès est pendant (art. 23 al. 1 et 3 L. n. 87-1953). L'ordonnance de renvoi à la Cour constitutionnelle doit être aussi motivée. Elle doit être publiée à la "Gazzetta Ufficiale" (art. 25 al. 1 L. n. 87-1953), afin de permettre aux autres juges qui se trouvent dans la situation de devoir faire application des dispositions contestées, dans les procès pendant devant eux, de suspendre leur décision dans l'attente de la décision de la Cour.

15. L'ordonnance du "juge a quo" ne se prononce pas sur la constitutionnalité ou sur l'inconstitutionnalité des dispositions législatives. Elle doit toutefois indiquer les dispositions législatives qui font l'objet du procès et les normes constitutionnelles invoquées comme paramètre, et effectuer un premier examen du fond de la question de constitutionnalité. Plus précisément, le juge doit se prononcer sur le point de savoir si la question soulevée n'est pas manifestement infondée (non manifesta infondatezza), c'est-à-dire si des doutes existent vraiment sur la conformité à la Constitution d'une disposition législative donnée. L'ordonnance du "juge a quo" doit en outre motiver l'incidence (la rilevanza) de la question c'est-à-dire que le procès ne peut être résolu indépendamment de la décision de la question de constitutionnalité.

Le filtrage

16. Il n'est pas prévu de procédure particulière de "filtrage" des questions. La Cour toutefois procède à un examen de l'admissibilité (ammissibilità) des questions, avant de se prononcer sur le fond de la décision. Un premier examen de l'admissibilité de la question concerne le contrôle de la motivation de l'ordonnance relative à l'incidence (v. infra, point 19). La Cour peut en outre prononcer une ordonnance de "manifeste absence de fondement" (manifesta infondatezza), par laquelle elle effectue une appréciation préliminaire des motifs adoptés par le juge pour soutenir ses doutes de constitutionnalité, lorsque ces motifs apparaissent tout de suite privés de fondement, sans exiger un examen plus approfondi.

L'étendue de la saisine du juge constitutionnel

17. Selon une jurisprudence constante, l'ordonnance qui introduit le procès de constitutionnalité fixe le "thema decidendum" du procès incident, par l'indication des dispositions entachées d'inconstitutionnalité et des normes constitutionnelles supposées violées. La Cour doit par conséquent s'en tenir aux termes de la question, tels qu'ils sont fixés par l'acte introductif, et la possibilité d'extensions de la question soumise est par conséquent exclue. La Cour peut toutefois étendre le contrôle de constitutionnalité à des dispositions de loi connexes à celles indiquées dans l'ordonnance, et elle peut déclarer inconstitutionnelles d'autres dispositions législatives, dont l'inconstitutionnalité est une conséquence de la décision adoptée (art. 27 L. n. 87-1953: inconstitutionnalité conséquentielle (illegittimità costituzionale conseguenziale). La Cour peut en outre soulever devant elle-même des questions de constitutionnalité, qu'elles se posent soit au cours d'un procès de constitutionnalité, soit dans l'exercice d'autres compétences (conflits d'attribution, jugement sur les accusations portées contre le Président de la République, ...)

18. La Cour constitutionnelle n'est pas un juge qui se prononce sur une voie de recours par rapport au procès "a quo", mais un juge de la question de constitutionnalité, soulevée au cours de celui-ci.

La pertinence de la question

19. L'appréciation de l'incidence de la question par rapport au procès "a quo" est, en principe, réservée au juge de renvoi. Le contrôle de la Cour doit s'entendre comme étant limité à la vérification de l'existence d'une motivation de l'ordonnance de renvoi sur le point suffisante, non manifestement erronée ou contradictoire. En cas de résultat négatif du contrôle, la Cour adoptera une décision d'inadmissibilité (inammissibilità) de la question pour défaut d'incidence, sans examiner le fond de la question. Un contrôle moins pénétrant peut déboucher sur une "ordonnance de restitution des actes" au juge "a quo", auquel il est demandé un nouvel examen de l'incidence de la question.

L'interprétation de la question

20. L'indication nécessaire, par le juge "a quo", de "dispositions" législatives comme objet de la question n'exclut pas que les textes législatifs soient interprétés par la Cour constitutionnelle, de sorte que la Cour concentre son propre contrôle sur les "normes", déduites par voie d'interprétation des textes, considérés dans leur connexion avec l'ordonnement. Le "paramètre" du jugement de la Cour est aussi constitué non par des "dispositions" mais par des "normes" constitutionnelles, ce qui est particulièrement évident lorsque le paramètre est identifié dans des normes-principe qui dépassent le pur et simple élément textuel.

L'interprétation de la norme contrôlée

21. La Cour a une jurisprudence constante: elle a toujours affirmé qu'elle peut interpréter librement les dispositions législatives auxquelles la question de constitutionnalité se réfère

sans être liée par l'interprétation du juge "a quo", dans le procès incident, et par celle du requérant, dans le procès par voie d'action.

Le jus superveniens

22. Dans le cas de "jus superveniens", la Cour restitue en général les actes au juge par une ordonnance, afin qu'il réexamine l'incidence de la question. dans le cas où la survenance d'une absence d'incidence (irrilevanza) est évidente (parce, par exemple la nouvelle norme est franchement rétroactive), elle déclare directement l'inadmissibilité de la question. S'il est totalement évident que la nouvelle législation n'a pas d'influence, elle peut décider au fond.

Les parties

23. L'ordonnance de renvoi doit être notifiée par le juge qui l'a rendue, aux parties en cause dans le procès "a quo" et au ministère public, lorsque son intervention est obligatoire (art. 23 al. 4 L. n. 87-1953). La notification de l'ordonnance aux parties du procès "a quo" a pour but de leur permettre de se constituer dans le procès devant la Cour constitutionnelle dans le délai fixé par l'art. 25 al. 2 L. n. 87-1953. D'autre part, la constitution dans le procès incident des parties du procès "a quo" n'est pas indispensable, puisque si aucune partie ne se constitue, le procès incident se poursuit également jusqu'à sa décision en chambre du conseil (art. 26 al. 1 L. n. 87-1953). D'une manière générale, ne peuvent se constituer que les parties déjà constituées au moment où l'ordonnance de renvoi est émise, conformément au principe de l'autonomie du procès de constitutionnalité par rapport au procès principal. Depuis quelques années, la jurisprudence constitutionnelle a toutefois adopté une orientation plus extensive: par exemple, en admettant l'intervention dans l'hypothèse où un contradicteur nécessaire dans le procès principal a été omis, ou bien dans celle où l'intérêt à intervenir n'est apparu qu'à la suite de la proposition de la question de constitutionnalité.

24. Devant la Cour constitutionnelle, il est nécessaire de se faire assister par un défenseur (art. 3 disp. compl.). Il n'est pas prévu de ministère public près la Cour constitutionnelle. Le Président du Conseil des ministres, qui est assisté par l' "Avvocatura generale dello Stato", et le Président de la "Giuntà" régionale, selon qu'il s'agit d'actes de l'Etat ou de la région, peuvent intervenir au procès de constitutionnalité (art. 25 al. 3 L. n. 87-1953).

Les incidents du procès constitutionnel

25. Dans le cas où, pour quelque cause que ce soit, le procès resté en suspens devant le juge qui a renvoyé la question a cessé, les normes sur la suspension, interruption et extinction du procès ne s'appliquent pas (art. 22 disp. compl.).

d. La plainte constitutionnelle (par exemple du type recours d'amparo, Verfassungsbeschwerde, ...)

L'objet de la plainte constitutionnelle

26. Il n'existe pas dans le modèle italien de justice constitutionnelle de modalités d'accès direct comparables au "Recurso de amparo" ou à la "Verfassungsbeschwerde". Le recours par voie directe a par conséquent pour objet: les lois étatiques, régionales ou provinciales qui sont considérées comme empiétant sur la compétence du requérant c'est-à-dire de la région ou des provinces autonomes qui peuvent former un recours dans les soixante jours suivant la publication; les statuts régionaux, sur recours du Gouvernement, dans les trente jours suivant leur publication; les lois régionales ou provinciales, sur recours du Gouvernement proposé dans les soixante jours suivant leur publication, dans le cas où elles excèdent leur compétence. C'est la défense des compétences du requérant qui constitue la "légitimation" au recours. Dans le cas du recours du Gouvernement, on a considéré que l'Etat avait une légitimation plus étendue, comprenant n'importe quel vice de constitutionnalité de l'acte attaqué. Un autre élément de différence entre recours "préventif" du Gouvernement et recours "successif" de la région, résultant du texte originaire de l'art. 127 Const., a été éliminé par la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001 n.3 qui modifie le titre V de la seconde partie de la Constitution. L'absence de recours contre une loi n'empêche pas le recours contre une loi successive, qu'elle soit "confirmative" ou "exécutive" de la précédente. Le procès de constitutionnalité sur recours a par conséquent pour objet exclusivement les actes législatifs. Ce n'est qu'en matière de conflit d'attribution entre Etat et régions que des actes de nature différente (administrative, juridictionnelle, de contrôle,...) peuvent faire l'objet du conflit, à condition qu'ils comportent une limitation des attributions reconnues au requérant par les normes constitutionnelles.

La recevabilité de la plainte

27. Le recours par voie principale est proposé par le Président du Conseil des ministres, après délibération du Conseil des ministres, et par le Président de la région, après délibération de la "Giuntà" régionale.

28. Le recours par voie principale n'est pas subordonné à l'épuisement des voies de recours interne.

Le filtrage

29. Il n'est pas prévu de procédure de filtrage des recours. D'autre part, avant d'examiner le fond de la question soulevée, la Cour peut déclarer le recours inadmissible pour carence de légitimité (legittimazione) ou d'intérêt (interesse) du requérant. Dans le cas où l'intérêt au recours disparaît au cours du procès, elle peut déclarer "la cessation de la matière à statuer (contendere)".

Les parties

30. Le procès par voie principale se déroule de manière contradictoire. Il est introduit par un recours qui doit être notifié au Président du Conseil des ministres ou au Président de la “Giunta” régionale selon que l’acte législatif attaqué est étatique ou régional. Le défendeur peut se constituer au procès. Les parties au procès principal ne peuvent être que le requérant et le défendeur. Ni l’intervention de sujets privés ou publics, dont les intérêts sont concernés par la question soulevée par le recours (par exemple une commune), ni l’intervention d’autres régions ne sont admises. Le procès principal peut s’éteindre par la renonciation du requérant qui doit être acceptée par le défendeur.

31. Les parties du procès principal doivent se faire assister par un avocat. Pour ce type de procès, il n’est pas prévu non plus de ministère public auprès du juge constitutionnel.

2. Le règlement des conflits entre juridictions

32. Les conflits de juridiction sont attribués à la Cour de cassation (art. 41, 360, et 362 cod. proc. civ.), qui exerce par conséquent le rôle d’organe de coordination du système juridictionnel (v. aussi art. 111 dernier al. Const.) Elle se prononce en Chambres (Sezioni) réunies, ou par voie de recours ou par voie de règlement préventif. Les conflits de juridiction, en tant qu’intrinsèques à l’exercice de la fonction juridictionnelle, se situent en principe sur un plan différent de celui du conflit d’attribution entre les pouvoirs de l’Etat, dont la solution est confiée à la Cour constitutionnelle par l’art.134 Const. Le conflit entre les pouvoirs n’a pas modifié les normes en vigueur pour les questions de juridiction (art. 37 al. 2 L. n. 87-1953).

II. Les relations entre le juge constitutionnel et les autres juridictions

A. Le lien organique

33. Les magistratures suprêmes participent à la procédure de désignation des juges constitutionnels. Un tiers des juges de la Cour constitutionnelle est élu par les magistratures suprêmes ordinaire et administrative (art. 135 al. 1 Const.), et plus précisément trois juges sont élus par les magistrats de la Cour suprême de cassation, un par le Conseil d'Etat et un par la Cour des comptes (art. 2 L. n. 87-1953).

B. Le lien procédural

34. Aucun lien procédural n'est prévu, après l'instauration du procès incident, entre le juge qui lui a renvoyé la question et la Cour constitutionnelle, et le juge "a quo" ne peut intervenir dans le procès incident. Le rapport dialectique entre le juge "a quo" et la Cour se développe du reste sur le terrain de l'interprétation, par la confrontation entre la motivation de l'ordonnance de renvoi et l'argumentation de la décision de la Cour.

C. Le lien fonctionnel

§ 1er. Le contrôle et ses effets

35. Les arrêts d'admission (sentenze di accoglimento), qui déclarent l'inconstitutionnalité d'une norme de loi ou d'un acte ayant force de loi (art. 136 Const.), ont une efficacité "erga omnes". Par conséquent, les normes déclarées inconstitutionnelles ne pourront plus être appliquées ni par le juge "a quo", qui devra reprendre le procès resté en suspens, ni par les autres juges, qui devraient décider un litige sur la base de ces normes. Les arrêts de rejet (sentenze di rigetto), qui déclarent la question de constitutionnalité infondée, ne produisent un lien qu'à l'égard du procès "a quo", puisque le juge devra adopter sa décision en appliquant les normes législatives pour lesquelles la Cour a déclaré que les doutes de constitutionnalité soulevés par l'ordonnance de renvoi n'étaient pas fondés. D'autres juges pourront continuer à appliquer ces normes, mais le rejet de la question ne leur interdit pas de soulever à nouveau la même question, et même éventuellement à un degré ultérieur du procès "a quo". Le même juge "a quo" peut soulever une nouvelle question de constitutionnalité des mêmes dispositions législatives, en invoquant un aspect différent.

36. La Cour se prononce par un arrêt, lorsqu'elle juge de manière définitive, et par une ordonnance, lorsqu'elle adopte des mesures interlocutoires (restitution des actes, ordonnances d'instruction,...). Les actes qui définissent le procès peuvent être de inadmissibilité, de rejet et d'admission. Les décisions d'admission sont toujours adoptées par un arrêt, celles d'inadmissibilité et de rejet sont adoptées par un arrêt lorsqu'elles exigent une motivation plus étendue. La typologie des arrêts de la Cour constitutionnelle, qui décident au fond la question soulevée, se base sur la distinction fondamentale entre arrêt d'admission et arrêt de rejet. Il

n'est pas prévu d'adopter d'arrêt qui déclare une simple "incompatibilité" (Unvereinbarkeit) entre les dispositions, objet du procès et la Constitution. Il est au contraire possible que la Cour rende des arrêts d'admission "partielle", par lesquels la déclaration d'inconstitutionnalité est circonscrite à une partie du texte qui a fait l'objet de l'ordonnance de renvoi (un article, un alinéa, une phrase,...). D'autre part, la typologie des décisions de la Cour constitutionnelle ne se limite pas aux arrêts d'admission et aux arrêts de rejet. La Cour a considérablement enrichi au cours des années (arrêts interprétatifs de rejet et d'admission, arrêts additifs, additifs de principe, substitutifs, d'inconstitutionnalité différée) son bagage d'instruments de décision, afin d'établir avec les institutions destinataires de ses décisions (législateur et juges) un rapport plus souple que celui permis par la rigide alternative entre admission et rejet.

37. Les arrêts d'admission sont des décisions constitutives d'annulation. Ils ont par conséquent une portée générale et, sous l'aspect temporel, une efficacité "ex tunc". Dès le lendemain de la publication de l'arrêt, les dispositions législatives déclarées inconstitutionnelles ne pourront par conséquent plus être appliquées non seulement aux rapports futurs, mais aussi aux situations et rapports nés sous le régime de la loi inconstitutionnelle et encore pendants. L'arrêt d'admission ne pourra au contraire étendre son efficacité aux situations et rapports "épuisés" (prescription, expiration du délai, chose jugée), à la seule exception de la sentence pénale irrévocable de condamnation prononcée en application d'une loi qui est, ensuite, déclarée inconstitutionnelle. Dans ce cas, à cause de la supériorité du principe du "favor libertatis", la déclaration d'inconstitutionnalité produit la cessation de l'exécution de la peine et des effets pénaux de la condamnation (art.30 dernier al. L. n. 87-1953). Il n'est pas prévu que le juge constitutionnel puisse fixer un délai à partir duquel ses décisions produiront effet. La Cour a toutefois utilisé des instruments de décision qui lui permettent de moduler l'efficacité temporelle des arrêts d'admission (arrêts d'inconstitutionnalité survenue, arrêts d'inconstitutionnalité différée). Sur les effets des arrêts de rejet, v. supra, point 35.

38. L'autorité des décisions de la Cour doit être respectée, dans les limites déjà indiquées (points 35 et 37), qui caractérisent la diverse efficacité des décisions d'admission ou de rejet. En outre, aucune voie de recours n'est admise contre les décisions de la Cour constitutionnelle (art. 137 dernier al. Const.). Le fait qu'il ne résulte des décisions d'admission aucune obligation pour le pouvoir législatif de combler les lacunes qui se sont produites dans l'ordonnement, peut causer parfois aux juges, à la suite des décisions d'inconstitutionnalité, des difficultés d'interprétation. Sur les problèmes causés par les arrêts interprétatifs de rejet, voir infra, point 42.

§ 2. L'interprétation par le juge constitutionnel

a. La réception de la jurisprudence des autres juridictions par le juge constitutionnel dans l'exercice de sa propre compétence

39. Il y a eu de nombreuses occasions d'opposition entre le juge constitutionnel et la Cour de cassation au cours des premières années d'activité de la Cour constitutionnelle. Ensuite, cette situation s'est atténuée, surtout par le recours au "droit vivant", c'est-à-dire à des interprétations jurisprudentielles dominantes et consolidées. Le recours au "droit vivant" prend une importance particulière dans les "arrêts interprétatifs de rejet". Parfois la Cour constitutionnelle se réfère au "droit vivant" pour corriger l'interprétation différente qui fonde l'ordonnance de renvoi par des arrêts "correctifs" qui fondent la décision de rejet sur une

interprétation jurisprudentielle plus influente et plus répandue que celle proposée par les juges de renvoi. Lorsqu'au contraire il n'existe pas d'orientations jurisprudentielles consolidées, la Cour reprend sa pleine autonomie dans l'interprétation des normes contestées en adoptant des décisions "adéquatrices" qui tendent à imposer une interprétation différente de celle adoptée par les juges, mais sur la base d'argumentations autonomes par rapport au droit vivant.

b. Les effets de l'interprétation du juge constitutionnel et la réception de la jurisprudence du juge constitutionnel par les autres juridictions dans l'exercice de leur propre compétence

40. Lorsque l'interprétation adoptée par la Cour est proposée comme l'unique interprétation conforme à la Constitution, et que la Cour ne se limite pas à nier la conformité à la Constitution de l'interprétation proposée par le juge "a quo", la jurisprudence est orientée dans le sens d'une efficacité directe plus pénétrante dans le procès "a quo" et indirecte dans les autres procès.

41. La Cour peut rejeter la question, en proposant une interprétation des dispositions, objet de la question, qui écarte les doutes de constitutionnalité soulevés par le juge "a quo". Ainsi que nous l'avons déjà indiqué (point 39), il peut y avoir une interprétation "corrective", qui oppose le droit vivant aux raisonnements des juges de renvoi, ou bien une interprétation "adéquatrice", lorsque les orientations jurisprudentielles ne sont pas, même avec l'aval de la Cour de cassation, consolidées. La Cour a utilisé assez souvent cette faculté.

42. Les effets à l'égard des autres juridictions d'un arrêt simplement interprétatif sont controversés. Ils dépendent du type d'interprétation proposée par le juge constitutionnel (par exemple par rapport aux seules normes paramètre, ou aussi aux dispositions législatives), et par le renvoi au "droit vivant", qui a certainement contribué à favoriser un plus grand rapport de coopération entre le juge constitutionnel et les autres juridictions. Quant au juge du procès principal, il faut considérer qu'il est lié par l'interprétation proposée par la Cour. D'autre part, il existe une controverse sur le point de savoir si le juge "a quo" a l'obligation "positive" de suivre l'interprétation donnée par la Cour ou s'il est libre d'admettre n'importe quelle autre interprétation, à l'exception de celle rejetée par la Cour, ou à condition de ne pas faire des applications inconstitutionnelles des dispositions qui ont fait l'objet de l'arrêt interprétatif de rejet. Les incertitudes manifestées par la jurisprudence et par la doctrine sur ce point ont conduit la Cour à prononcer, à côté des arrêts interprétatifs de rejet, des "arrêts interprétatifs d'admission". Dans ce cas, la Cour juge inconstitutionnel un sens normatif déduit par voie d'interprétation des dispositions, objet du procès, en laissant le texte intact, mais en excluant l'application des dispositions dans l'interprétation, sur la base de laquelle la Cour a déclaré l'inconstitutionnalité.

III. L'interférence des juridictions européennes

A. Le juge constitutionnel et les autres juridictions face à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

43. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne lie pas le juge constitutionnel. La Convention européenne des droits de l'homme a été rendue exécutive dans l'ordonnancement italien par une loi ordinaire, et ses normes ne constituent pas un paramètre de validité des lois ordinaires, n'étant pas supérieures à celles-ci dans la hiérarchie des sources. L'art. 10 al. 1 Const. ne s'applique pas non plus aux normes de la Convention: il prévoit l'adaptation automatique de l'ordre interne aux "règles (normes) du droit international généralement reconnues" auxquelles n'appartiennent pas, selon une jurisprudence consolidée et une doctrine largement dominante, les normes du droit international conventionnel. Toutefois, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle se réfère souvent à la CEDH en tant qu'instrument d'interprétation des dispositions constitutionnelles sur les droits de liberté, en particulier lorsqu'elle peut y trouver une équivalence matérielle avec les garanties prévues par le texte constitutionnel (Cour const. arrêt n. 388-1999).

44. Pour se prononcer sur les litiges qui lui sont soumis, le juge italien peut évidemment appliquer les normes de la CEDH, dans la mesure où elle a, dans l'ordonnancement interne, rang de loi ordinaire. Sur la question de savoir si, la loi d'exécution de la CEDH a la nature de "loi atypique", dotée de la force active de la loi ordinaire, mais d'une force passive particulière qui lui permet de résister à l'abrogation par des lois ordinaires ultérieures, la doctrine est controversée et il ne s'est pas formée de jurisprudence consolidée.

45. Selon l'art. 35 de la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. La règle, à laquelle la jurisprudence de la Cour européenne a reconnu un domaine d'application très étendu comprend d'abord l'"épuisement vertical des recours internes", ce qui signifie que l'individu lésé dans un Etat doit avoir parcouru tous les degrés de la hiérarchie des autorités de cet Etat (y compris d'abord les degrés de la juridiction), et doit avoir obtenu une décision définitive. Quant au problème de savoir si les recours constitutionnels font également partie du principe de l'épuisement préalable des recours internes, la Cour européenne a donné, en référence à l'Italie, une réponse négative: en effet, dans des systèmes de justice constitutionnelle tel que le système italien, un requérant est dispensé de l'obligation d'épuiser les voies du recours constitutionnel puisque l'individu n'a pas accès à ce remède (Cour, 19 décembre 1989, Brozicek c. Italia, Série A, n. 167, par. 34).

B. Le juge constitutionnel et les autres juridictions face à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes

46. Selon une jurisprudence constitutionnelle constante, l'ordonnancement de l'Etat et l'ordonnancement communautaire sont deux ordonnancements séparés et distincts, bien que coordonnés entre eux (C. const. arrêts n. 183-1973, n. 170-1984). Il en résulte, en principe, que la justice constitutionnelle et la justice communautaire s'exercent dans des domaines différents. Toutefois, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle interprète les

normes constitutionnelles à la lumière des principes de l'ordonnement communautaire, se réfère souvent aux orientations jurisprudentielles de la Cour de justice (C. const. arrêt n. 443-1997).

47. La Cour constitutionnelle peut-elle se reconnaître compétente pour soulever elle-même une question préjudicielle de validité ou d'interprétation du droit communautaire devant la Cour de justice? Le problème n'a pas encore trouvé de solution et la Cour constitutionnelle n'a jamais utilisé les recours prévus par l'art. 234 TCE. Sa jurisprudence la plus récente semble exclure cette éventualité, puisque la Cour ne peut être qualifiée comme "juridiction nationale" aux termes de l'art. 234 cit. (Cour const. ord. n. 536-1995). Quant au rôle respectif du juge constitutionnel et des autres juges dans la solution des conflits entre le droit communautaire et le droit interne, il peut être résumé de la manière suivante. Il appartient aux juges ordinaires de résoudre tous les conflits entre le droit interne et le droit communautaire directement applicable, en assurant la supériorité de ce dernier par la non application de la loi interne incompatible. Il appartient à la Cour constitutionnelle de: a) se prononcer sur la constitutionnalité des lois internes en contradiction avec le droit communautaire non directement applicable; b) résoudre les conflits entre le droit interne et le droit communautaire directement applicable, lorsque la question de constitutionnalité est soulevée par voie principale; c) contrôler la constitutionnalité du droit communautaire pour violation des principes suprêmes de l'ordonnement constitutionnel, étant entendu que l'objet du procès sera, dans ce cas, non pas la source communautaire, qui n'est pas un "acte de l'Etat" selon l'art. 134 Const., mais la loi interne d'exécution des Traités instituant la Communauté, parce qu'elle a rendu applicables à l'intérieur de l'Etat des normes communautaires en contradiction avec ces principes.

48. Quant au problème du choix par les juges ordinaires entre renvoi au juge constitutionnel de la question de constitutionnalité et renvoi à une décision préjudicielle de la Cour de justice selon l'art. 234 TCE, la Cour a adhéré récemment à l'orientation selon laquelle le juge doit résoudre les problèmes d'interprétation et de validité du droit communautaire en recourant préventivement à la Cour de justice. L'intervention préjudicielle de la Cour de justice constitue une *conditio sine qua non* de l'examen au fond de la question de constitutionnalité soulevée par le juge "a quo". Par conséquent, lorsque le juge "a quo" n'a pas respecté la priorité du renvoi préjudiciel à la Cour de justice, la Cour constitutionnelle lui restitue les actes, afin que la question soit résolue au niveau communautaire, avant de soulever à nouveau la question de constitutionnalité (C. const. ord. n. 536-1995, n. 319-1996).