Chroniques des décisions de la Cour constitutionnelle italienne (Janvier 2018 - Août 2018)

Diletta Shearer, Oriane Buzzelli et Juliette Maler

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4837>

DOI : 10.4000/revdh.4837

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Diletta Shearer, Oriane Buzzelli et Juliette Maler, « Chroniques des décisions de la Cour constitutionnelle italienne (Janvier 2018 - Août 2018) », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 16 octobre 2018, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4837> ; DOI : 10.4000/revdh.4837

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.

Tous droits réservés

Chroniques des décisions de la Cour constitutionnelle italienne (Janvier 2018 - Août 2018)

Diletta Shearer, Oriane Buzzelli et Juliette Maler

- 1 De janvier à août 2018, la Cour Constitutionnelle italienne a rendu 181 décisions. Parmi ces décisions, nombreuses sont celles qui concernent des conflits de compétences entre l'Etat et les régions ou entre les pouvoirs de l'Etat. Néanmoins, le rôle de la Cour Constitutionnelle italienne en matière de protection des droits et libertés fondamentales reste très important. En effet, elle est régulièrement saisie par les juges italiens afin de statuer sur la constitutionnalité de certaines lois qui pourraient porter atteinte à des droits fondamentaux.
- 2 Seront traitées dans la présente lettre les décisions rendues par la Cour Constitutionnelle italienne en matière de droit pénitentiaire (1.), droits des mineurs (2.), droits procéduraux fondamentaux (3.) et droit de grève (4.)

1./DROIT PÉNITENTIAIRE

- 3 Décision n°149, 18 juillet 2018 : la peine privative de liberté
- 4 Un détenu condamné à une peine d'emprisonnement à perpétuité a saisi le juge des libertés et de la détention de Venise d'une demande de semi-liberté. Il avait été reconnu coupable de séquestration de personnes à des fins d'extorsion ayant entraîné la mort du séquestré.
- 5 Le juge des libertés et de la détention de Venise, par une ordonnance du 28 avril 2017, avait soulevé une question de constitutionnalité relative à l'article de l'article 58-quater, al.4 de la loi n°354 du 26 juillet 1975. Etait en cause la conformité à la constitution des articles 3 et 27 de la Constitution italienne, en ce qu'ils prévoient qu'un condamné à la réclusion à perpétuité pour délit de séquestration aux fins d'extorsion ayant causé la mort du séquestré, ne permettait pas de bénéficier des avantages indiqués à l'alinéa 1 de

l'article 4-bis de la loi n°354 du 26 juillet 1975 (affectation à un travail extérieur et mesures alternatives à la détention), lorsque vingt-six ans de peine n'ont pas été effectivement été purgés.

- 6 Après avoir souligné que le condamné avait déjà purgé 22 années, 11 mois et 22 jours de détention, période amplement supérieure aux 20 années généralement requises pour une demande de semi-liberté d'un individu condamné à la prison à perpétuité, le juge des libertés et de la détention releva que la demande de semi-liberté était justifiée par une offre de contrat de travail à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire.
- 7 Le juge souligne dans la ques que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à l'article 27, 3ème alinéa de la Constitution, « s'oppose à ce que les exigences de prévention sociale prévalent sur la réhabilitation des condamnés ». (Décision n°189 de 2010).
- 8 La Cour Constitutionnelle énonce qu'il y a bien inégalité de traitement entre les personnes condamnées à la peine d'emprisonnement à perpétuité suite à des délits prévu aux articles 289-bis de code pénal, et les personnes condamnés à la peine d'emprisonnement à perpétuité suite à un délit prévu par 630 du code pénal ayant causé la mort du séquestré. Elle déclare par la suite la disposition examinée inconstitutionnelle, énonçant cependant qu'il incombera au législateur de remédier à cette inégalité de traitement.

2./DROIT DES MINEURS

- 9 Décision n°92 – 21 février – 27 avril 2018 : Témoignage de mineurs dans le cadre d'un procès pénal.
- 10 La Cour Constitutionnelle italienne a rendu une décision le 2 mai 2018 concernant le témoignage de mineurs lors d'un procès pénal.
- 11 Un mineur avait été en l'espèce victime de maltraitance de la part du compagnon de sa mère et devait en témoigner dans le cadre de l'enquête pénale diligentée contre lui. Selon l'art.8 du Code de procédure pénale italien, la compétence territoriale est attribuée au juge du lieu où l'acte a été commis, en l'espèce la ville de Lecce. L'avocat de la victime mineure de 16 ans demanda à de nombreuses reprises que le témoignage de son client ait lieu dans la ville de résidence du mineur car le fait de se rendre à Lecce éveillait en lui de mauvais souvenirs, doublée de la crainte de croiser l'auteur des actes de maltraitance. Le juge des enquêtes préliminaires rejeta la demande, considérant que le fait pour le mineur de témoigner in situ, en lui évitant tout contact même visuel avec le prévenu, puisse représenter un danger pour sa santé. De plus, une expertise visant à déterminer la capacité à témoigner du mineur avait établi que ce dernier était très mature et ne montrait pas de signes de fragilité.
- 12 Le jour de l'audience, le mineur ne se présenta pas. Face à cette absence, le juge des enquêtes préliminaires du tribunal de Lecce se trouva alors dans l'obligation de prononcer l'accompagnement forcé du mineur en usant de la force publique afin de recueillir son témoignage, en vertu de l'art.133 du code de procédure pénale italien. Le juge doutant toutefois de la constitutionnalité l'article en cause, il décida de saisir la Cour Constitutionnelle italienne.

- 13 Le juge des enquêtes préliminaires du Tribunal de Lecce fit valoir qu'en vertu de l'article 117 alinéa 1 de la constitution italienne selon lequel « Le pouvoir législatif est exercé par l'État et les Régions dans le respect de la Constitution, aussi bien que des contraintes découlant de l'ordre juridique communautaire et des obligations internationales », le droit italien doit se conformer à l'art.3 de la Convention Internationale relative aux Droits de l'enfant. Celle-ci énonce : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Le juge souligna que le fait de demander à un mineur de témoigner in situ contribuerait à le placer dans un « état de stress et d'anxiété » en contrariété avec l'article 3 de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant. L'absence du mineur lors de l'audience précédemment fixée pourrait donc, souligna le juge, être justifiée et la constitutionnalité de l'art.133 du code de procédure pénale, alors être remise en question.
- 14 Le Procureur Général, représentant le Président du Conseil italien, exigea que la requête soit déclarée irrecevable ou mal fondée. Selon lui, l'absence du mineur lors de l'audience ne résultait ni de graves difficultés à se présenter, ni d'un réel empêchement, et il était donc loisible au tribunal de le forcer à comparaître. De plus, fut soulevé l'inopérance de la question préjudicielle dans la mesure où, en droit italien, la compétence du juge est déterminée en fonction du lieu de commission du délit. Le procureur s'appuyait sur l'art.25, al.1 de la Constitution italienne, qui précise que « Nul ne peut être soustrait au juge naturel prévu par la loi ». Il y avait donc, selon le procureur, disproportion entre la simple gêne qu'occasionnerait le témoignage à Lecce pour le mineur, et la violation du principe du juge naturel.
- 15 Dans un premier temps, la Cour Constitutionnelle italienne retient que la demande du Procureur Général visant à déclarer la question irrecevable n'est pas fondée dans la mesure où le juge des enquêtes préliminaires cherchait justement, en soulevant cette question de constitutionnalité, à éviter au mineur tout désagrément, même peu important.
- 16 Toutefois, dans un second temps, la Cour affirme que le raisonnement du juge des enquêtes préliminaires impliquerait qu'aucun mineur, en particulier aucun mineur victime de certaines infractions pénales, ne pourrait être entendu comme témoin dès lors que cela occasionnerait un désagrément important. Elle fait alors valoir la nécessité de concilier des intérêts opposés dans une enquête pénale, à savoir d'une part, la protection de la personnalité du mineur et, d'autre part, les principes cardinaux du procès pénal qui sont le principe du contradictoire et le droit à la défense. Elle précise qu'il existe de nombreuses normes internationales permettant de parvenir à un équilibre adéquat entre ces intérêts, telle que la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, ou les nombreux textes du droit de l'Union Européenne en la matière, qui apparaissent « bien plus pertinents » que la Convention Internationale relative aux Droits de l'enfant. La Cour Constitutionnelle rappelle que dans ces textes, il est prévu que le témoignage du mineur puisse advenir auprès du tribunal compétent en fonction de son lieu de résidence afin de lui éviter plus de stress et d'anxiété que le simple fait de témoigner et de se remémorer les faits subis n'occasionne déjà. Il existe donc, selon elle, de nombreuses alternatives qui protègent le mineur, tout en permettant la bonne marche de l'enquête pénale dans le respect de ses principes.
- 17 La Cour Constitutionnelle rejette donc cette demande de constitutionnalité.

- 18 Décision n°143 - 18 avril - 5 juillet 2018 : Modification du délai de prescription pour les crimes sexuels commis contre les mineurs.
- 19 La Cour Constitutionnelle italienne a rendu une décision le 11 juillet 2018 concernant la modification du délai de prescription pour les crimes sexuels commis contre des mineurs. En l'espèce, un mineur, né en 1986, avait été victime de violences sexuelles commises depuis 1995 jusqu'au 17 octobre 2004, par un membre du corps ecclésiastique « Curia Generale dei Padri Somaschi », partie civile au procès. Dans le cadre de ce procès pénal, la modification du délai de prescription pour ces crimes, opérée par la loi du 5 décembre 2005, n°251, en vertu du principe d'application de la loi pénale la plus douce, impliquait que les faits commis sur ce mineur jusqu'au 21 décembre 2003 devaient être considérés comme prescrits. En effet, la loi adoptée prévoit que la prescription pour les crimes sexuels commis sur les mineurs passe de 15 ans à 10 ans.
- 20 Le juge du Tribunal de Rome en charge du procès, doutant de la constitutionnalité de cette loi, décida de soulever une question de constitutionnalité devant la Cour Constitutionnelle italienne. Le Tribunal fit valoir que la modification de la loi pénale serait contraire à la directive du Parlement européen et du Conseil de l'Europe du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre l'abus et l'exploitation sexuelle des mineurs et la pédopornographie, qui prévoit que les États membres adoptent les mesures nécessaires afin de rendre possible la poursuite pour crimes sexuels sur mineurs après que la victime atteigne la majorité. Selon le Tribunal de Rome, la nouvelle loi aurait dû exclure de son champ d'application les crimes sexuels commis sur mineurs. Rappelons qu'en vertu de la décision de la Cour Constitutionnelle n°227 de 2010, la non-conformité entre une norme de droit interne et une norme de l'Union Européenne peut entraîner son inconstitutionnalité.
- 21 En défense, le Procureur Général, représentant le Président du Conseil, demanda à ce que la requête soit jugée irrecevable ou mal fondée. Selon lui, les décisions relatives aux délais de prescription relèvent du pouvoir discrétionnaire du législateur et non pas de l'appréciation de la Cour Constitutionnelle. De plus, celui-ci rappela qu'en application d'une jurisprudence constante, la Cour ne peut pas prononcer de décisions ayant un effet aggravant sur des sanctions pénales, en vertu du principe selon lequel « Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi entrée en vigueur avant la commission du fait. » (art.25, alinéa 2 de la Constitution italienne).
- 22 Le corps ecclésiastique « Curia Generale dei Padri Somaschi » s'opposa également à cette demande en affirmant qu'une directive de l'Union Européenne ne peut avoir pour effet de déterminer ou d'aggraver la responsabilité pénale d'un accusé, et ce en application d'une jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'UE. En outre, il fit valoir que le régime de prescription prévu par la norme en question n'était pas déraisonnable et était de nature à offrir aux victimes un délai suffisant pour poursuivre l'auteur de crimes sexuels sur mineur, après que la victime soit devenue majeure - en l'espèce en 2004.
- 23 La Cour Constitutionnelle italienne retient que le législateur a, avec l'adoption de la loi n° 172 de ratification du Traité de Lanzarote sur la protection des mineurs contre l'exploitation et les abus sexuels, remédié à l'oubli évoqué par le juge du Tribunal de Rome, puisque cette loi de ratification du traité a doublé les délais de prescription pour les crimes sexuels commis sur mineurs. De plus, elle affirme qu'elle n'est pas compétente pour édicter un nouveau régime de prescription pour les crimes sexuels commis sur mineurs, qui ne soit pas déjà présent dans l'ordre juridique italien, car cela constituerait

une violation de l'art. 25 de la Constitution italienne. La demande du juge reviendrait à redonner vie à la précédente législation en la matière, qui est plus sévère uniquement concernant les crimes sexuels commis sur mineurs. La Cour Constitutionnelle rejette donc cette demande de constitutionnalité.

- 24 Décision n°5 – 22 novembre 2017 – 18 janvier 2018 : Obligation de vaccination des mineurs
- 25 La Cour Constitutionnelle italienne a, le 24 janvier 2018, rendu une décision sur l'obligation de vaccination des mineurs.
- 26 En 2007, la Région Vénétie, en accord avec le gouvernement italien, avait mis en place son propre système de vaccination des mineurs car selon plusieurs rapports, les vaccins non-obligatoires pour les mineurs étaient perçus, à tort, comme étant moins importants que les vaccins obligatoires. Ainsi, cette région, optant pour un système fondé sur la libre vaccination, avait décidé de suspendre l'obligation de vaccination pour certaines maladies, en ce qui concerne les enfants nés après le 1er janvier 2008, tout en continuant de les proposer gratuitement. Un contrôle des institutions sanitaires nationales, qui en cas de danger peuvent suspendre l'application de cette loi régionale, fut opéré.
- 27 Or, le décret-loi du 7 juin 2017, modifié par la loi du 31 juillet 2017, prévoit une l'administration aux mineurs de 16 ans de 12 vaccins, en assortissant le non-respect de ces obligations de la part des parents de sanctions. La preuve de vaccination est également une condition d'inscription à l'école.
- 28 La Région Vénétie, doutant de la constitutionnalité de ce décret-loi du 7 juin 2017, décida de saisir la Cour Constitutionnelle italienne. La Région fit valoir que ce décret-loi était contraire à l'art. 77 alinéa 2 de la Constitution italienne selon lequel « dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence, le gouvernement adopte, sous sa responsabilité, des mesures provisoires ayant force de loi », car la situation sanitaire en Italie ne relèvait pas de l'urgence, selon elle. Les dispositions de ce décret-loi étaient donc perçues comme injustifiées et excessives. Dans la mesure où elles s'appliquaient à tout le territoire italien, la Région Vénétie considère qu'elles constituaient également une atteinte à la compétence des régions en matière de santé et d'éducation. De plus, la Région considéra que le système qu'elle avait mis en place apportait des résultats suffisamment satisfaisants qui ne justifiaient pas de rendre obligatoires ces vaccins. Enfin, elle affirma que les dispositions de ce décret-loi étaient de nature à violer le consentement des citoyens, principe qui ne peut être lésé qu'en cas de nécessité pour protéger des intérêts tout autant importants, ce qui en l'espèce n'était, selon la région, pas le cas.
- 29 De nombreuses associations de malades et des associations de la Région se joignirent au recours de la Région Vénétie afin de souligner l'inconstitutionnalité de ce décret-loi.
- 30 Le Procureur Général, représentant le Président du Conseil, exigea que cette requête soit déclarée irrecevable ou infondée. Selon lui, la prolifération des maladies infectieuses en Italie devait être freinée en instaurant une obligation de vaccination pour certaines maladies. De plus, il rappela que le décret édicté par l'Etat fédéral répondait à une nécessité de protéger la santé des populations, qui requiert une homogénéité des politiques de vaccination sur l'ensemble du territoire. Enfin, il souligna que le droit des citoyens à ne pas opter pour la vaccination trouve sa limite dans la protection des droits d'autrui et que, en l'espèce, l'obligation de vaccination avait vocation à protéger la santé individuelle mais également collective.

- 31 La Cour Constitutionnelle italienne répond en précisant tout d'abord que ces vaccins désormais obligatoires ne sont pas vraiment nouveaux ; leur usage est simplement mieux encadré, notamment via des sanctions pour les parents qui ne respecteraient pas ces obligations. Dans un premier temps, la Cour Constitutionnelle italienne juge que le moyen invoqué par la Région Vénétie selon lequel le décret-loi est contraire à l'art. 77 de la Constitution italienne est infondé dans la mesure où le gouvernement n'a pas excédé les limites de nécessité et d'urgence qui justifient l'adoption d'un décret-loi. Le Gouvernement italien dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier cette urgence, rappelle la Cour Constitutionnelle italienne. Dans un second temps, la Cour affirme que cette obligation de vaccination a trait à la liberté d'autodétermination personnelle, et que les intérêts du mineur qui doivent être pris en compte. Or, aux yeux de la Cour, cette nécessité de concilier droit à l'autodétermination et protection de la santé individuelle et collective laisse au législateur une large marge d'appréciation pour déterminer par quels moyens assurer une prévention efficace des épidémies tout en préservant les libertés individuelles.
- 32 La Cour Constitutionnelle italienne rejette la question de constitutionnalité.

3./DROITS PROCÉDURAUX FONDAMENTAUX

- 33 Décision n°43, 24 janvier 2018 : Principe du non bis in idem
- 34 Un citoyen italien avait omis de présenter sa déclaration d'impôts sur le revenu et de TVA (qui est en Italie un impôt et non une taxe) pour l'année 2018 dans le but de frauder les services du fisc. Une telle omission constitue un délit pénal en matière fiscale (art 5c1 decreto legislativo n°74 10.03.2000). Elle est aussi sujette à une sanction administrative (art 1 c1 decreto legislativo n°471 18.12.1997).
- 35 Cette sanction administrative a été infligée, à hauteur de 120% des impôts non payés. Ayant été exécutée par le requérant, la sanction a été considérée comme définitive. La décision la fondant est alors, en ce cas, insusceptible de recours. En revanche, le délit fiscal fit l'objet d'un procès pénal devant le juge de première instance du Tribunal de Monza. Le juge suspendit toutefois le procès pour poser à la Cour constitutionnelle une question de constitutionnalité relative à une supposée violation du principe constitutionnel du non bis in idem.
- 36 Le juge pénal rappela à la Cour l'ensemble des principes applicables, à savoir les articles de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) qui sanctionnent la pratique du non bis in idem (art 7 CEDH et art 4 du Protocole 7) ainsi que le principe selon lequel une sanction administrative définitive peut avoir une nature pénale dès lors qu'elle dépasse une certaine gravité. En outre, le système du « doppio binario » (la poursuite d'un procès pénal et administratif sur les mêmes faits), ancré dans le système italien, exige qu'une sanction administrative prononcée pour les mêmes faits doit être suspendue le temps du procès pénal.
- 37 Le tribunal souleva par conséquent une question de la constitutionnalité relative à l'art 649 du Code de procédure pénale (CPP) qui énonce le principe de l'interdiction d'un deuxième procès pénal pour les mêmes faits ou principe dit du non bis in idem. Cette interdiction s'applique seulement dans le cas où l'accusé a déjà été condamné par une décision ou un décret pénal devenu définitif.

- 38 Dès lors, la question posée à la Cour était la suivante : en ne prévoyant pas l'application du principe du non bis in idem dans le cas d'une sanction administrative ayant un caractère substantiellement pénal, l'art 649 du CPC est-il ou non conforme à la constitution ?
- 39 Le juge constitutionnel rappelle d'abord le principe de spécialité qui existe entre le délit pénal et l'infraction administrative fiscale : une même situation ne peut se voir appliquer les deux. La disposition spéciale, et en l'espèce la sanction pénale, est celle qui doit être appliquée, pour éviter une situation de non bis in idem substantiel.
- 40 Pour la Cour, ce principe n'empêche toutefois pas le déroulement d'un procès pénal et d'un procès administratif pour les mêmes faits même quand l'un est devenu définitif, mais que les sanctions administratives définitives doivent être suspendues jusqu'à la fin du procès pénal. La Cour souligne l'autonomie des sanctions administratives et pénales et la liberté du législateur de cumuler des sanctions de nature différente sur les mêmes faits.
- 41 La juridiction constitutionnelle fonde son raisonnement sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH et notamment celle résultant de l'arrêt *Engel c. Pays Bas* du 8 juin 1976, qui énonce le principe selon lequel une sanction administrative peut être substantiellement pénale, entraînant alors l'application du principe du non bis in idem. Cependant cette jurisprudence a évolué. Dans l'arrêt *A et B c. Norvège* du 15 novembre 2016, la CEDH a consolidé la théorie du lien matériel et temporel étroit entre les deux procès, qui permet de déroger à l'application du principe du non bis in idem. En effet s'il existe entre les deux procès un lien temporel et matériel suffisamment étroit (une finalité complémentaire, des poursuites fractionnées de l'ensemble du comportement, une certaine coordination en matière probatoire), il est possible de cumuler les deux sanctions, même en présence d'une sanction administrative de nature pénale.
- 42 La Cour constitutionnelle italienne se retrouve donc face à une nouvelle interprétation affaiblissant le principe de non bis in idem. A la lumière de ce revirement, l'art 649 CPC n'apparaît pas inconstitutionnel. Ainsi la Cour renvoie au juge pénal le soin de déterminer s'il existe, dans les faits de l'espèce, un lien temporel et matériel assez fort entre les deux procès, ce qui exclurait l'application du principe du non bis in idem
- 43 Décision n° 88, 21 mars 2018 : Durée raisonnable des procédures
- 44 La loi Pinto 89/2001 est l'instrument législatif principal pour lutter contre le phénomène des procès excessivement longs en Italie. Son article 4 prévoit la possibilité de demander une réparation équitable et juste pour le dommage matériel ou moral découlant d'une durée irraisonnable d'un procès. Cependant cette réparation doit être proposée dans les 6 mois après la fin définitive du procès.
- 45 La Cour de Cassation avait réuni plusieurs affaires ayant pour objet cette question : trois affaires devant la Cour d'appel de Pérouse, une affaire devant la Cour d'appel de Lecce. Dans ces 4 affaires, les requérants demandaient au juge d'appel la réparation juste et équitable du dommage moral subi, mais la demande, à chaque fois, en application de l'art. 4 de loi Pinto, a été jugée irrecevable.
- 46 La question posée à la Cour constitutionnelle est celle de l'inconstitutionnalité dudit article au regard des articles 3 (principe d'égalité), 111 -2 (principe du contradictoire et de l'impartialité du juge), 117-1 (séparation des compétences législatives de l'Etat et des

régions) de la Constitution italienne, à la lumière des art. 6-1 et 6-13 de la Convention EDH.

- 47 La Cour constitutionnelle rappelle tout d'abord sa décision n°30 du 24 février 2014, dans laquelle elle s'était déjà prononcée sur la même question. Elle avait conclu que le fait de reporter la possible réparation du dommage portait atteinte à l'effectivité de cette réparation.
- 48 Par la suite, le législateur est intervenu en la matière (loi 208 du 28 décembre 2015) et a mis en place une série de mécanismes préventifs afin de lutter contre les durées excessives des procès. Si ces mécanismes n'ont pas été activés, cette loi exclut la possibilité de demander réparation pour les procès qui au 31 octobre 2016, soit n'ont pas dépassé une durée excessive, soit ne sont pas définitifs, soit en forme accélérée, (Art 1 p. 777, 781, 782).
- 49 Bien que selon la jurisprudence de la Cour EDH (Scordino c. Italie du 29 mars 2006), les mécanismes préventifs soient préférables, en l'espèce ils se révèlent inefficaces pour les procès déjà en cours depuis longtemps. Toujours selon la Cour européenne (Olivieri e altri c. Italie du 25 février 2016), les procédures qui subordonnent la possibilité de demander une réparation juste et équitable pour la durée excessive d'un procès se révèlent inefficaces.
- 50 De plus, au quotidien, les juges n'accordent pas toujours ces mécanismes préventifs et les nouvelles mesures ne modifient pas les dispositions sur l'ordre d'examen des affaires.
- 51 Finalement, malgré la récente jurisprudence de la Cour constitutionnelle ainsi que celle de la Cour EDH, le législateur n'a pas su remédier aux violations de la Constitution. La Cour déclare donc l'art 4 de la loi Pinto inconstitutionnel car il subordonne la possibilité de demander réparation pour la durée excessive d'un procès seulement à la fin de celui-ci.
- 52 Décision n°53, 7 février 2018 : infraction « permanente » et infraction « continue »
- 53 Trois décisions pénales définitives rendues par le Tribunal de 1ère instance de Chieti condamnaient un père de famille pour violation de ses obligations familiales. Les trois décisions portaient sur le même comportement mais étaient relatives à trois phases temporelles différentes de celui-ci (mars/septembre 2008 ; octobre 2008/mars 2009 ; août 2009/mars 2010).
- 54 Devant le juge de l'exécution des peines, le requérant formulait tout d'abord une demande principale tendant à ce que les trois condamnations soient considérées comme ayant trait à une seule et même infraction de type « permanente » (cas où le comportement criminel constitutif de l'infraction perdure dans le temps, comme la séquestration). Dans une telle hypothèse, le principe du non bis in idem s'appliquerait aux faits d'espèce et seule la sanction prévue dans la première décision serait applicable, réévaluée à la hausse. L'accusé formulait par ailleurs une demande subsidiaire tendant à l'application du mécanisme de l'infraction dite « continue », selon laquelle en cas de plusieurs condamnations ayant pour objet plusieurs comportements visant un même but criminel, le juge peut décider de réévaluer la peine prenant en compte l'activité criminelle dans sa globalité (art 671 du code de procédure pénale).
- 55 Avant de répondre à ces demandes, le juge de l'exécution des peines posa à la Cour constitutionnelle la question de la constitutionnalité de l'art 671 CPP. Selon son interprétation, dans le cas où plusieurs décisions pénales condamneraient diverses fractions d'une même infraction « permanente », le juge de l'exécution des peines

n'aurait pas le pouvoir d'appliquer les dispositions prévues à l'art 671 CPP et de réévaluer la peine infligée afin d'appliquer une sanction unique punissant un même comportement criminel. Il énonça que cette impossibilité était de nature à violer les articles 3 (principe d'égalité) et 24 (droits de la défense) de la Constitution italienne.

- 56 La Cour constitutionnelle rappelle d'abord sa jurisprudence constante qui a toujours reconnu la nature unitaire de l'infraction « permanente ». Mais cela n'interdit pas que cette même infraction puisse être jugée de façon fractionnée, comme dans le cas d'espèce : les trois condamnations répondent à trois plaintes distinctes. Ainsi, dans la pratique, les diverses fractions de l'infraction « permanente » sont jugées comme des infractions autonomes.
- 57 La Cour clarifie ainsi le rapport problématique existant entre le principe du non bis in idem et la théorie de l'infraction « permanente ». Le principe du non bis in idem s'applique au comportement strictement défini dans le chef d'accusation. Le chef d'accusation peut être de type « fermé » et délimiter temporellement la conduite en précisant une date de fin. Le chef d'accusation peut aussi être de type « ouvert » et ne pas indiquer de date de fin du comportement. Si la formulation est « ouverte », le juge peut se prononcer sur le comportement criminel dans son entièreté. Dans ce cas-là, les faits objets du procès s'arrêtent à la date de la décision de 1^{ère} instance.
- 58 S'agissant des faits d'espèce, les chefs d'accusation étant tous de type « fermé », les décisions rendues n'avaient évidemment pas pour objet le même comportement criminel. Par conséquent, le principe du non bis in idem n'est pas violé.
- 59 Par la suite, la Cour répond à la question de la non-applicabilité de la théorie de l'infraction « continue » dans les cas d'infractions « permanentes » fractionnées en plusieurs procès. La position du juge de l'exécution des peines était la suivante : dans la mesure où l'infraction permanente avait une nature unitaire, elle devait faire l'objet d'une seule sanction. Dès lors, en présence de plusieurs décisions condamnant différentes tranches de l'infraction « permanente », il devrait être donné au juge le pouvoir d'appliquer les dispositions relatives à l'infraction « continue » et réévaluer la peine applicable.
- 60 Sur ce point, la Cour constitutionnelle rappelle que le caractère permanent de l'infraction peut cesser pour plusieurs raisons : en raison de la fin du comportement criminel ou pour des raisons de type judiciaire. Concernant l'interruption « judiciaire » du caractère permanent de l'infraction, il existe deux cas de figure. Quand le chef d'accusation est de type « fermé » la permanence est réputée interrompue à la date de fin précisée ; quand le chef d'accusation est de type « ouvert » la permanence est réputée interrompue à la date de la décision de 1^{ère} instance. Dans les cas d'interruption « judiciaire » de l'infraction « permanente », la théorie de l'infraction « continue » et la réévaluation de la peine par le juge de l'exécution des peines devient évidemment applicable.
- 61 La Cour constitutionnelle rejette en l'espèce la question posée, celle-ci étant fondée sur une interprétation erronée des normes de procédures pénales. L'art 671 du CPP relatif à la théorie de l'infraction « continue » est pleinement applicable aux hypothèses d'infractions « permanentes » jugées de façon fractionnée. En effet, le juge de l'exécution des peines a bien le pouvoir de réévaluer les peines infligées dans leur globalité afin d'émettre une seule réponse en termes de sanction.

4./DROIT DE GRÈVE

- 62 Décision n°120, 20 juin 2018 : droit d'association à caractère syndical
- 63 Par un arrêt du 20 juin 2018, n°120, la Cour Constitutionnelle italienne s'est prononcée sur la constitutionnalité de l'article 1475, alinéa 2, du décret législatif n°66 du 15 mars 2010, relatif à l'organisation du système militaire. Cette décision faisait suite à deux questions de constitutionnalité ; l'une soulevée par le Conseil d'Etat italien et la seconde soulevée par le tribunal administratif régional de la Vénétie.
- 64 Dans une première affaire, un brigadier de la Garde des Finances et l'association « *solidarietà diritto e progresso* » avaient contesté, devant le tribunal administratif régional du Latium, le refus du responsable général de la garde des finances, d'autoriser le personnel employés par le Ministère de la défense ou par le Ministère de l'économie et des finances de créer un syndicat ou d'adhérer à un syndicat déjà existant. Dans une seconde affaire, le tribunal administratif régional de Vénétie avait été saisi d'une question de constitutionnalité ayant pour objet une sanction disciplinaire.
- 65 Dans la première affaire, le Conseil d'Etat avait soulevé, par ordonnance du 4 mai 2017 n° 111 de 2017, une question de constitutionnalité relative à l'article 1475, alinéa 2 du décret législatif n°66 de 2010, avec le 1er alinéa de l'article 117 de la Constitution. En première instance le tribunal administratif régional du Latium, avait débouté les demandeurs qui pointaient la contradiction entre l'alinéa 2 de l'article 1475 du décret législatif n°66 de 2010, avec le 1er alinéa de l'article 117 de la Constitution. Une question de constitutionnalité similaire avait été soulevée par le tribunal administratif de Vénétie par ordonnance du 3 novembre 2017 (n°198). Le Conseil d'Etat émettait des doutes quand à la constitutionnalité de la disposition prévu à l'article 1475, alinéa 2 du décret législatif n°66 de 2010, au regard des exigences de 1er alinéa de l'article 117 de la Constitution, lui-même lu à la lumière de l'article 5 de la Charte sociale européenne. L'association « *solidarietà diritto e progresso* » et F.S, invoquaient quand à elles l'article 6 de la Charte sociale européenne et citaient d'autres sources du droit international relatives à la liberté syndicale, et notamment la décision du 12 septembre 2017 du comité européen des droits sociaux (Euromil c. Irlande) relative aux articles 5 et 6 de la Charte sociale.
- 66 La question posée à la cour était en substance la suivante : le fait d'interdire au corps militaire de constituer ou d'adhérer à un syndicat est-il contraire à la Constitution italienne?
- 67 La Cour Constitutionnelle répond à ces deux questions de constitutionnalité par une unique décision. Elle estime que les sources de droit international tendent à reconnaître aux militaires les droits prévus à l'article 117 de la Constitution. Par ailleurs, elle souligne que l'imbrication des articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne permet aucune discrimination en matière de liberté d'association. Selon elle, l'article 117 alinéa 1 de la Constitution reconnaît aux militaires un droit de créer et d'adhérer à des associations professionnelles à caractère syndical. Cependant, elle retient que la particularité du système militaire justifie que certaines formes associatives, comme la grève, leur soient interdites. Par conséquent, la Cour procède à une déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1475, alinéa 2, du décret législatif n°66 de 2010, dans la mesure où ce dernier prévoit que « les militaires ne peuvent constituer des syndicats ou

adhérer à des syndicats » au lieu de prévoir que « les militaires peuvent constituer des syndicats, selon les conditions et les limites fixées par la loi ».

- 68 Décision n°180, 1^{er} août 2018 : droit de grève du personnel de la fonction publique.
- 69 Par un arrêt du 27 juillet 2018, la Cour constitutionnelle italienne s'est prononcée sur la constitutionnalité de l'article 2-bis de la loi du 13 juin 1990, n°146, relatif à l'exercice du droit de grève des services publics et à la sauvegarde des droits de la personne constitutionnellement protégés.
- 70 Lors d'une audience du 23 mai 2017 devant le tribunal correctionnel de Reggio Emilia, les avocats de la défense avaient tous pris part, avec l'accord des accusés représentés (alors en détention provisoire), à une abstention collective d'audience, usant ainsi de leur droit de grève. Par deux ordonnances du 23 mai 2017 et du 23 juin 2017, le tribunal correctionnel de Reggio d'Émilie avait mis en doute la constitutionnalité de l'article 2-bis de la loi italienne n°146 du 13 juin 1990. La Cour faisait grief à la disposition de renvoyer au code d'autoréglementation des audiences des avocats, qui leur permet une abstention collective pour les procès impliquant des accusés en détention provisoire, ou interférant sur la liberté personnelle des accusés.
- 71 Le tribunal énonce qu'en laissant choisir l'accusé en détention provisoire de renvoyer ou non l'audience lorsque son avocat prend part à une grève collective, l'article 2-bis viole le principe d'égalité prévu à l'article 3 de la constitution et le principe de liberté personnelle prévu à l'article 13 du même texte. Pour le tribunal de Reggio d'Émilie, en effet, laisser le détenu décider de se faire représenter ou non lors d'une audience pénale, revient à laisser cette même personne, déjà en situation d'infériorité, opérer un choix pouvant aller à l'encontre de son intérêt. Il ne serait ainsi guère envisageable, aux yeux du tribunal de Reggio d'Émilie, de laisser une personne faire un choix pouvant conduire à la restriction de sa propre liberté, en ce que "la durée de la détention provisoire en prison peut et doit dépendre uniquement de la loi". Par ailleurs, le tribunal soutient que l'absence des avocats aux audiences, lors de procès impliquant un accusé détenu, violerait le principe du délai raisonnable de procédure prévu à l'article 111 de la constitution ainsi que le principe de la subordination du juge à la loi prévu à l'article 101 de la constitution italienne. Pour sa part, le procureur général a demandé à la Cour de rejeter les questions de constitutionnalité soulevées par le tribunal de Reggio d'Émilie.
- 72 La question est donc de savoir si la demande de report d'audience de l'avocat, qui déclare adhérer à une grève collective, est constitutionnelle ou non, considérant, d'une part, qu'en cas de d'abstention collective, la fonctionnalité des services publics essentiels doit être assurée (article 2-bis de la loi n°146 de 1990) et que, d'autre part, il est interdit de renvoyer une audience pénale lorsque l'accusé se trouve en détention provisoire même à la demande de l'accusé (article 4, alinéa 1, b) du code d'autoréglementation des abstentions d'audience des avocats). Pour la Cour constitutionnelle, laisser le détenu choisir de se faire représenter, ou non, lors d'une audience pénale, impacterait la durée de la détention provisoire de ce dernier et donc sa liberté personnelle. Elle souligne en effet qu'en choisissant de se faire représenter, le détenu est contraint d'attendre une prochaine audience. Dans le cas contraire, le jugement sera certes plus rapide mais sans représentation par un avocat. La Cour déclare donc l'inconstitutionnalité de l'article 2-bis de la loi n°146 sur le fondement de l'article 13, alinéa 5 de la constitution italienne.

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

RÉSUMÉS

De janvier à août 2018, la Cour Constitutionnelle italienne a rendu 181 décisions. Parmi ces décisions, nombreuses sont celles qui concernent des conflits de compétences entre l'Etat et les régions ou entre les pouvoirs de l'Etat. Néanmoins, le rôle de la Cour Constitutionnelle italienne en matière de protection des droits et libertés fondamentales reste très important. En effet, elle est régulièrement saisie par les juges italiens afin de statuer sur la constitutionnalité de certaines lois qui pourraient porter atteinte à des droits fondamentaux.

AUTEURS

DILETTA SHEARER

Etudiante du Master 2 Bilingue des Droits de l'Europe

ORIANE BUZZELLI

Etudiante du Master 2 Bilingue des Droits de l'Europe

JULIETTE MALER

Etudiante du Master 2 Bilingue des Droits de l'Europe