



Strasbourg, le 20 octobre 2004
CCS 2004/11

CDL-JU(2004)062
Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec

LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE BOSNIE-HERZÉGOVINE

Séminaire sur

«Le budget de la Cour constitutionnelle: un facteur
déterminant de son indépendance»

Sarajevo, 14-15 octobre 2004

«Le budget de la Cour constitutionnelle italienne:
un facteur déterminant de son indépendance»

Rapport
présenté par

M. Giovanni CATTARINO
Cour constitutionnelle, Italie

1. « L'indépendance est la condition, sinon suffisante, du moins nécessaire de l'impartialité, celle qui fera, non pas que les juges soient impartiaux, mais qu'ils ne soient empêchés de l'être ». Par ces mots, Charles Eisenmann, éminent spécialiste autrichien de la justice constitutionnelle rappelle un des caractères qui devrait toujours distinguer une juridiction constitutionnelle. Le même auteur note que l'indépendance d'une cour constitutionnelle « ne tient pas tant au mode de nomination, qu'au statut des juges une fois nommés: ce qui est important c'est qu'ils échappent à toute influence de l'autorité qui les a choisis, qu'ils n'aient plus rien à craindre ni à attendre d'elle » (Eisenmann C., *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris, 1928).

Selon cette doctrine, pour garantir l'indépendance d'une cour constitutionnelle il faut qu'elle puisse exercer les hautes fonctions qui lui sont attribuées par la Constitution et par la loi, sans dépendre, ou tout au moins en dépendant le moins possible des autres pouvoirs de l'Etat. Il faut donc lui reconnaître une autonomie, plus ou moins poussée, dans ses trois acceptions qui sont l'autonomie réglementaire, l'autonomie administrative et l'autonomie financière.

Tandis que dans l'art. 64, premier alinéa, de la Constitution, le pouvoir réglementaire du Parlement est explicitement prévu (« Chaque Chambre adopte son règlement à la majorité absolue de ses membres ») il en est autrement pour la Cour constitutionnelle. En effet, ni les articles de la Constitution italienne qui ont pour objet la Cour constitutionnelle (art. de 134 à 137), ni les lois constitutionnelles (loi constitutionnelle du 9 février 1948, n.1 ; loi constitutionnelle du 11 mars 1953, n.1 ; loi constitutionnelle du 22 novembre 1967, n.2) qui ont été adoptées, aux termes du 1^{er} alinéa de l'art. 137 de la Constitution pour déterminer « les conditions, les formes et les délais » dans lesquels peuvent être introduits les jugements de constitutionnalité et pour fixer les garanties d'indépendance des juges de la Cour, font référence à l'autonomie de la Cour, dans aucune des acceptions que l'on a vues plus haut. Les contours de cette autonomie ont, par contre, été tracés dans une loi ordinaire, la loi 11 mars 1953, n. 87, approuvée par le Parlement en exécution du deuxième alinéa de l'art. 137 de la Constitution, qui autorisait une loi ordinaire à fixer « les autres normes nécessaires à la constitution et au fonctionnement de la Cour ».

La loi n. 87 de 1953 règle dans sa première partie les modalités de formation de la Cour (modes de nomination et statut des juges) et dans la deuxième les différentes compétences de la Cour ainsi que les questions de procédure. C'est dans la première partie que trouve place l'art. 14 lequel, à propos de l'organisation interne de la Cour, affirme que cette dernière peut « organiser l'exercice de ses fonctions par un *règlement* approuvé à la majorité de ses membres ». Ce même article prévoit que « *Dans les limites des fonds prévus à cette fin par une loi du Parlement, la Cour pourvoit à la gestion de ses dépenses, services et bureaux...* ».

En application de la première partie de l'article, la Cour a adopté, dès 1958 un Règlement général (R.G.), remplacé par un nouveau texte adopté le 20 janvier 1966 et

plusieurs fois modifié par la suite, qui prévoit que la Cour pourra disposer d'une *compétence réglementaire générale* (articles 5, 6, 6 bis et 31 du R. G.) et d'une *autonomie financière* (art. 26 du R. G.) La compétence réglementaire a été exercée à plusieurs reprises et elle a conduit à l'adoption des «*Normes intégratives pour les procès devant la Cour*» (approuvées le 16 mars 1956 et modifiées par la suite), du «*Règlement sur les recours du personnel de la Cour constitutionnelle* » (adopté le 8 avril 1960 et entièrement remplacé par le délibéré de la Cour du 16 décembre 1999), du «*Règlement des services et du personnel* » (adopté le 10 février 1984 et successivement maintes fois modifié) du «*Règlement d'administration comptable* » (approuvé le 23 juillet 1984 et plusieurs fois modifié par la suite)entre autres, du «*Règlement des services et du personnel* » (adopté le 10 février 1984 et successivement maintes fois modifié) et du «*Règlement d'administration comptable* » (approuvé le 23 juillet 1984 et plusieurs fois modifié par la suite).

En ce qui concerne les moyens financiers, l'art. 2 de la loi 24 décembre 1955, n. 1312 (modifié par l'art. 32 de la loi 28 février 1986, n. 41), a prévu que les sommes nécessaires au fonctionnement de la Cour constitutionnelle soient inscrites chaque année au budget, dans la partie qui se réfère au Ministère de l'Economie et des Finances . Le Président de la Cour communique chaque année au Ministre de l'Economie et des Finances le montant des ressources nécessaires :le Ministre inscrit ces sommes dans le projet de loi du budget, qui doit être approuvé par le Conseil des Ministres et successivement soumis au Parlement.

D'importantes questions se posent à cet égard. En considération du fait que l'autonomie réglementaire de la Cour et son autonomie financière sont prévues et disciplinées par une loi ordinaire, selon la règle bien connue «*lex posterior derogat priori* » une loi successive approuvée par une majorité parlementaire hostile à la Cour pourrait en hypothèse priver la Cour de sa compétence réglementaire et de son autonomie financière. Toutefois, à cet égard, une partie de la doctrine (Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale, II L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1976) a estimé que le pouvoir réglementaire et l'autonomie financière ne trouvent pas leur origine dans la loi ordinaire qui les mentionne mais constituent des éléments indispensables d'un organe constitutionnel tel que la Cour (les autres organes constitutionnels- ainsi nommés parce qu'ils se trouvent au sommet de la structure de l'Etat- sont en Italie les deux Chambres du Parlement, la Présidence de la République et, avec une indépendance plus réduite introduite récemment, la Présidence du Conseil). Pouvoir réglementaire et autonomie financière découleraient donc directement de la Constitution. Avec les normes contenues dans la Constitution et dans les lois constitutionnelles ils assurent l'indépendance des juges-et donc de la Cour- en les mettant à l'abri d'éventuelles poursuites judiciaires et de toute atteinte à l'exercice de leur fonctions. L'existence d'un pouvoir réglementaire et d'une autonomie financière évite que chacun de ces organes puisse être entravé dans son fonctionnement à cause d'ingérences de la part d'un autre organe constitutionnel ou d'un des pouvoirs de l'Etat (tel que le pouvoir judiciaire ou le pouvoir exécutif).

À ce propos, et par référence aux deux Chambres du Parlement durant la période d'avant-guerre, il a été remarqué que si les dépenses nécessaires pour leur fonctionnement devaient s'effectuer avec le concours nécessaire d'autres organes ou corps de l'Etat, ces-derniers pourraient entraver l'activité du Parlement (Finzi C., *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, Roma, 1934).

Les mêmes considérations devraient pouvoir se faire encore aujourd'hui et également dans le cas des autres organes constitutionnels.

Cette autonomie doit être considérée non pas comme un privilège mais comme une véritable prérogative, accordée pour le bon fonctionnement du système dans son ensemble.

Mais, si l'autonomie financière et réglementaire sont des attributs essentiels de la Cour constitutionnelle que la Constitution lui reconnaît, même en l'absence d'une prévision législative explicite il s'ensuit que toute loi ordinaire qui porterait atteinte à cette autonomie pourrait encourir dans une déclaration d'inconstitutionnalité.

Toutefois certains auteurs considèrent que l'autonomie constitutionnelle, si par ce terme on entend exclusion de tout contrôle, est un héritage d'époques désormais révolues. Ils ont remarqué que cette autonomie était en quelque sorte justifiée pour les assemblées législatives, au moment de leur institution, afin de les mettre à l'abri d'éventuelles ingérences du souverain, mais elle ne pouvait plus se concevoir dans le système constitutionnel actuel et en tout cas elle ne devrait s'appliquer à la Cour constitutionnelle, institution apparue pour la première fois dans la Constitution de 1948.

Il a aussi été souligné que l'indépendance des organes constitutionnels, si par ce terme on entend l'absence de contrôles externes, s'appuie sur une conception de la séparation des pouvoirs qui n'est plus actuelle car aujourd'hui c'est plutôt de coopération entre pouvoirs qu'il faut parler. Les pouvoirs en effet se contrôlent mutuellement : ainsi, dans le cas de la Cour constitutionnelle, le Président de la République nomme un tiers des juges de la Cour mais il est jugé par cette dernière en cas de haute trahison ou d'attentat à la Constitution ; encore, la Cour constitutionnelle peut annuler les lois du Parlement, mais ce dernier nomme un autre tiers des juges de la Cour (le dernier tiers est nommé par les magistratures). Toutefois il faut souligner que le contrôle réciproque concerne les fonctions de haut niveau ; les fonctions administratives « de service » aux premières, au contraire, devraient pouvoir échapper à toute ingérence extérieure pour mettre les organes constitutionnels à l'abri de conditionnements toujours possibles.

2. La Cour constitutionnelle a pris une position très nette à cet égard dans son arrêt n.129 de 1981, adopté à l'occasion d'un conflit d'attribution entre pouvoirs de l'Etat soulevé par la Cour des Comptes à l'encontre des deux Chambres du Parlement et de la Présidence de la République. Le conflit d'attributions constitue un remède aux conflits positifs ou négatifs de compétence qui peuvent surgir entre les pouvoirs de l'Etat (le pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire, entre autres). Il est soulevé par un

recours adressé à la Cour constitutionnelle chaque fois qu'un des pouvoirs de l'Etat dénonce qu'un autre pouvoir- par son action, ou même par son inaction- fait obstacle à l'exercice des fonctions qui lui reviennent aux termes de la Constitution. Dans ces cas la Cour par sa décision déclare à qui revient la compétence qui est contestée et, au cas où un acte qui viole cette compétence ait été adopté, elle l'annule.

Dans le cas qui a donné lieu à l'arrêt en question, la Cour des comptes, revendiquant une compétence générale en matière de comptabilité publique qui lui serait reconnue par l'art. 103, deuxième alinéa de la Constitution (« La Cour des comptes exerce la juridiction en matière de comptabilité publique et dans les autres matières précisées par la loi »), prétendait exercer son contrôle (sous forme juridictionnelle) sur les comptes des trésoriers des deux Chambres du Parlement et de la Présidence de la République. Les organes constitutionnels en question se sont opposés à sa requête et ont soulevé devant la Cour constitutionnelle le conflit entre "Pouvoirs de l'Etat " prévu à l'art. 134, 2ème alinéa, de la Constitution.

La Cour des comptes fondait sa demande sur des précédents arrêts de la Cour constitutionnelle qui avaient affirmé l'existence dans l'ordre juridique italien d'un principe général en force duquel l'argent des contribuables, destiné à satisfaire les besoins de la collectivité nationale, quel que soit le sujet qui a le maniement des fonds, doit être soumis à un compte rendu examiné par la Cour des comptes qui doit certifier que la gestion a été correcte .

Dans l'opinion de la Cour des comptes, le fait que les agents comptables des organes constitutionnels ne fussent pas soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes constituait un anachronisme dépourvu de toute justification dans le régime constitutionnel actuel. En l'absence d'une disposition excluant tout contrôle pour les agents comptables des organes constitutionnels, elle soutenait l'application de l'art. 44 du R. D.12 juillet 1934, n. 1214, aux termes duquel la Cour des comptes « juge, en forme de contentieux » des comptes des agents qui ont le maniement de fonds publics.

Mais la Cour constitutionnelle a été d'un différent avis. Dans son arrêt n.129 de 1981, adopté à la suite du recours en question, elle a affirmé avoir constaté que même dans la période monarchique, donc avant l'entrée en vigueur de la Constitution républicaine de 1948, les trésoriers de la Maison du Roi (l'Administration de la monarchie) et des deux Chambres n'avaient jamais été soumis au contrôle comptable de la Cour des Comptes. Cette pratique avait continué même après l'avènement de la République en 1946. La Cour constitutionnelle a donc conclu pour l'existence d'une règle de *droit coutumier constitutionnel* qui se serait formée et en vertu de laquelle, même en l'absence d'une prévision législative explicite au niveau constitutionnel, les organes constitutionnels ont une *autonomie spéciale* qui s'exerce soit sur le plan normatif par la création de normes qui visent à régir leur fonctionnement, soit sur le plan de l'application des sus -dites normes aux cas concrets.

Ceci signifie, sur le plan financier, que chaque organe constitutionnel, y compris naturellement la Cour constitutionnelle, peut se donner la réglementation qu'il estime la

plus souhaitable pour la meilleure gestion des sommes dont il dispose et mettre lui-même en œuvre les contrôles et les remèdes qu'il considère les plus appropriés au cas de mauvaise gestion. S'il en était autrement, c'est à dire si l'on pouvait admettre une forme de contrôle externe, l'autonomie constitutionnelle en résulterait compromise.

3. La Cour, dans l'exercice de sa compétence réglementaire, a adopté le 24 juillet 1984 le Règlement d'Administration Comptable par lequel s'exprime l'indépendance financière de la Cour pour l'aspect relatif à son budget et à la gestion de ses fonds et de son patrimoine.

Mais encore, de façon préalable, cette indépendance se traduit en premier lieu par *la définition en voie autonome de ses besoins financiers*. La Cour indique au Ministère du Trésor les sommes dont elle nécessite pour l'accomplissement de ses tâches.

Le Ministère de l'Economie et des Finances reporte cette somme- avec les sommes indiquées par les autres organes constitutionnels- dans le projet de budget de l'Etat, dans un chapitre des dépenses prévues pour le même Ministère et le Parlement au moment de l'approbation du projet de budget présenté par le Gouvernement se limite à approuver la somme inscrite dans le chapitre sans y apporter aucune modification. Une fois le budget approuvé, le Ministre verse les sommes accordées à la Cour auprès de la banque qui exerce les fonctions de trésorier de la Cour.

A cet égard il peut être intéressant de rappeler que le Gouvernement en mai 1993, par un décret ayant force de loi, avait réduit de 3% les sommes inscrites au budget de l'Etat pour le fonctionnement des organes constitutionnels, en justifiant cette mesure par l'état de crise que connaissaient les finances publiques. Au cours de la discussion parlementaire qui s'est déroulée à l'occasion de la conversion en loi du décret-loi en question il a été souligné que, bien que la réduction eut été décidée dans le cadre d'une série de mesures de redressement financier, aux exigences duquel les organes constitutionnels ne pouvaient se montrer indifférents, toutefois elle aurait risqué de créer un précédent dangereux pour l'autonomie constitutionnelle. A cette occasion les représentants de toutes les forces politiques ont présenté un ordre du jour, accepté par le Gouvernement, engageant ce dernier à prendre contact avec les Présidents des organes constitutionnels pour définir d'un commun accord et en tenant compte des difficultés financières du moment, une réduction des dépenses inscrites au budget de chaque organe constitutionnel. Le même cas s'est présenté à nouveau en 1995. Cette fois la réduction apportée par le Gouvernement était de 5% mais la solution a été celle de 1993.

Plus récemment, le décret-loi du 12 juillet 2004, n. 168 , portant des mesures visant à contenir les dépenses publiques, a réduit les sommes qui avaient déjà été allouées dans le budget pour 2004 à plusieurs administrations et agences publiques, mais il n'a pas touché aux organes constitutionnels.

À l'occasion de la préparation de la loi de finance pour 2005, le Ministre de l'Économie et des Finances a fixé pour toutes les Administrations de l'État une limite de

2% aux nouvelles dépenses, mais il a précisé que cette limite ne concernait pas les dépenses des organes constitutionnels.

4. La Cour élabore ses propres prévisions budgétaires relativement aux ressources qu'elle prévoit d'encaisser (qui sont pour l'essentiel les sommes transférées par l'Etat) et aux dépenses nécessaires pour son fonctionnement. A ce propos il faut rappeler que la Cour paie sur son budget les traitements et les pensions des juges constitutionnels et de ses propres fonctionnaires, les indemnités qu'elle correspond aux assistants des juges, le matériel libraire et les revues destinés à sa Bibliothèque et, en général, toutes les sommes nécessaires à l'assistance aux fonctions des juges et à l'administration de son personnel. Mais voyons la procédure dans le détail.

Les ressources et les dépenses sont indiquées dans le projet annuel de budget, rédigé annuellement par le Secrétaire Général sur la base des sommes que l'Etat devra verser à la Cour et aux programmes d'activité élaborés par les différents Services administratifs. Le projet est présenté au Bureau de la Présidence, formé du Président, ou en cas d'empêchement de ce dernier du Vice-Président, et de deux Juges constitutionnels, tirés au sort tous les deux ans, qui l'examine et le soumet à son tour à la Cour en formation non juridictionnelle. Celle-ci doit l'approuver au plus tard trente jours avant la fin de l'année qui précède l'année financière (qui coïncide avec l'année civile) à laquelle se réfère le projet de budget (art. 26 du *Règlement Général*; art. 8 du *Règlement d'administration comptable*).

La gestion du budget se fait selon les règles qui sont indiquées dans le règlement de comptabilité.

Comme on n'a pas manqué de le souligner au début de notre exposé, il n'y a pas de contrôle *externe* sur cette gestion, car la Cour constitutionnelle a déclaré la Cour des comptes incompétente à vérifier les comptes des trésoriers des organes constitutionnels. Toutefois la Cour, dans un souci de rigueur, a modifié le « *Règlement des services et du personnel* » en introduisant un contrôle *interne* sur ses comptes, exercé par un *Comité d'experts en comptabilité publique* nommé par la Cour et formé d'experts (magistrats de la Cour de comptes et fonctionnaires du Ministère des Finances à la retraite, professeurs d'Université en matières juridiques). De plus, pour répondre à l'exigence d'une gestion le plus possible « transparente », la Cour a décidé de rendre publics tous ses délibérés, y compris donc ceux qui approuvent le budget prévisionnel et le compte-rendu en les déposant auprès des Services du Secrétariat général.

L'incidence sur le budget de l'Etat de la contribution que l'Etat verse à la Cour en comparaison avec les contributions versées à l'ensemble des organes constitutionnels (Présidence de la République, Sénat, Chambre des Députés, Cour constitutionnelle) est minime. Ainsi, en 2004 l'Etat a versé aux Organes constitutionnels 1.550.228.000 Euro. La Cour a reçu environ un quarantième de cette somme.

En général les augmentations accordées à la Cour chaque année ont été pour le passé en ligne avec le taux d'inflation prévu par le Gouvernement. Quand elles ont été

supérieures cela a dépendu de causes exceptionnelles (modification du traitement des juges constitutionnels , augmentation du personnel de la Cour).

En conclusion: le système constitutionnel italien a jusqu'ici permis à la Cour constitutionnelle de disposer d'une indépendance dont les contours, bien qu'ils aient été tracés principalement par la Constitution , les lois constitutionnelles et les lois ordinaires adoptées en exécution directe de la constitution, ont été complétés par les réglementations internes. L'autonomie de la Cour qui s'est manifestée sur le plan réglementaire, administratif et financier n'a pas jusqu'à ce jour suscité de réactions négatives parmi les acteurs de la vie constitutionnelle (Présidence de la République, Sénat, Chambre des Députés Gouvernement). Compte tenu de la fonction fondamentale (de «surveillance constitutionnelle») qu'exerce la Cour dans l'ordre juridique italien, il est souhaitable cette sorte d'«accord tacite» en vigueur entre Institutions qui sont au sommet de l'Etat continue à être respecté.