

Litiges relatifs aux droits sociaux portés devant la Cour Constitutionnelle italienne en temps de crise économique

Giovanni GUIGLIA

Professeur Associé de Droit public au Département des Sciences Juridiques de l'Université de Vérone, Coordinateur général du Réseau Académique sur la Charte Sociale Européenne et les Droits sociaux / Academic Network on European Social Charter and Social Rights (RACSE/ANESC)

On ne peut ignorer que toutes les cours constitutionnelles, sans aucun doute celles des pays économiquement les plus avancés, sont aujourd'hui appelées à jouer un rôle difficile lorsqu'elles jugent de la constitutionnalité de normes qui ont une incidence négative sur les droits sociaux, puisqu'elles sont réputées co-responsables du sort de l'intégration sociale et donc du vivre-ensemble dans leur communauté respective.

Dans le cadre de la crise économique actuelle, la Cour constitutionnelle italienne, a reçu un nombre progressivement plus élevé de questions de constitutionnalité concernant des mesures qui ont frappé diverses catégories de sujets (retraités, fonctionnaires, magistrats et, plus généralement, les contribuables) et qui ont eu un impact non négligeable sur leurs droits économiques et sociaux. Ces décisions n'ont pas toujours paru claires, en raison à la fois des divers régimes qui en ont découlé dans la répartition des charges de la crise et du caractère politique qui s'en dégage, en particulier lorsqu'elles font référence à la crise économique ou à des éléments d'économie politique pour arriver, dans la plupart des cas, à « sauver » des normes qui, sans cela, auraient été déclarées inconstitutionnelles.

Dans certains cas, il s'agit de normes qui compriment les droits sociaux mais qui ont été sauvées par l'exigence de maintien des coûts ; dans d'autres cas, il s'agit de normes que l'on peut qualifier « d'État-centriques », adoptées en ajoutant la nécessité de diminuer les dépenses et d'avoir une meilleure efficience ; dans d'autres, encore, la Cour a modulé les effets de ses propres décisions pour limiter leur impact supposé sur l'économie du pays. Si bien qu'il serait possible de douter de son rôle impartial.

La Cour constitutionnelle italienne, dans la défense des droits sociaux, fonde son engagement sur la clef de voûte que constitue le contrôle concentré de constitutionnalité des lois, en maximisant ses effets au bénéfice des individus grâce au riche catalogue des droits, sociaux mais pas seulement, que notre Constitution contient, ainsi que grâce aux principes

fondamentaux qui y sont intrinsèquement liés, au premier chef desquels la dignité (individuelle et sociale), soutenue par les principes de solidarité et d'égalité (artt. 2 et 3 Const.).

Cela ne signifie cependant pas que ces principes doivent être interprétés et mis en balance en suivant seulement le prononcé du juge italien de la loi, sans tenir compte des évaluations et décisions formulées par des juges et des organes de contrôle internationaux, étant donné que les principes consacrés par la Constitution italienne – et sans aucun doute ceux que je viens de citer – correspondent désormais, en grande partie, à des principes et valeurs qui ont progressivement acquis une valence générale dans le cadre international et supranational.

De plus, la recherche d'un équilibre et d'une intégration effective des multiples normes de garanties reprises par les différents niveaux juridiques est même cohérente avec le système constitutionnel Italien, en particulier avec les principes internationalistes sur lesquels celui-ci se fonde (artt. 10, 11 et 117, al. 1, Const.), et, par conséquent, avec les engagements internationaux librement pris par l'État au cours des années.

Quoi qu'il en soit, même en voulant se limiter dans la prise en compte des interprétations et équilibres effectués à l'extérieur de l'ordre juridique italien, il me semble qu'il faudrait quand même maximiser la protection des droits en cause. L'apport herméneutique, que l'on tire du droit étranger et de la comparaison avec les autres ordres juridiques, permet, en effet, la plupart du temps, de parvenir à des solutions qui protègent davantage les droits en cause, y compris lorsqu'il s'agit de droits économiques et sociaux.

Je me limiterai, aujourd'hui, à faire émerger quelques éléments de continuité et de rupture dans la jurisprudence constitutionnelle italienne ayant pour objet les droits sociaux, afin de mettre en avant les principes et valeurs dont elle s'inspire, afin qu'il soit possible d'apprécier les similitudes et différences avec les autres ordres juridiques.

L'analyse jurisprudentielle ne peut que prendre comme point de départ le droit qui, dans la perception des citoyens italiens – et pas seulement d'eux – représente probablement le symbole attitré du Welfare State, et qui est sans doute aussi le plus coûteux : le droit à la santé, auquel la Constitution italienne consacre une disposition (l'art. 32) qui conjugue le droit individuel avec l'intérêt de la collectivité, tout en prenant bien soin de faire apparaître le caractère indéfectible des soins gratuits pour les personnes indigentes.

L'arrêt qui me semble rendre au mieux compte de la ligne directrice de la Cour constitutionnelle, malgré la crise, est l'arrêt n°354 de 2008.

Cette décision confirme la jurisprudence antérieure : (§ 4) « Il est nécessaire de rappeler la ligne directrice précédemment énoncée par cette Cour, y compris dans la Décision n° 309 de 1999, aux termes de laquelle, [A] d'une part, la protection du droit à la santé, et en particulier du

droit à l'attribution de prestations "ne peut pâtir des contraintes rencontrées par le législateur lors de la distribution des ressources financières dont il dispose" ; [B] d'autre part, les "exigences des finances publiques ne sauraient avoir pour conséquence de toucher au noyau irréductible du droit à la santé, protégé par la Constitution en tant qu'expression de l'inviolabilité de la dignité humaine." (Réf. Décisions, ex plurimis : Déc. n° 455/1990 ; n° 267/1998 ; n° 509/2000 ; n° 252/2001 ; n° 432/2005). ».

En pleine crise économique, particulièrement grave pour notre pays, l'arrêt n. 248 de 2011 fait suite à cette première orientation.

La Décision mentionnée confirme la jurisprudence antérieure, fondée sur la Déc. n° 455/1990 : (§ 6.1) « [le] droit aux prestations de santé est "financièrement conditionné", dans la mesure où "l'exigence d'assurer l'universalité et l'exhaustivité du système de notre pays s'est heurtée, et se heurte toujours, à l'insuffisance des ressources financières qui sont, chaque année, disponibles dans le cadre d'une programmation générale d'interventions dans le secteur de la santé" (ex multis, Déc. n° 111/2005). ».

À côté de ces importants arrêts en émergent d'autres qui laissent apparaître l'engagement de la Cour en faveur de la limitation des dépenses de santé y compris de celles des Régions, malgré la réforme constitutionnelle de 2001, qui a attribué à celles-ci la possibilité de concéder à leurs propres citoyens, en cas de budgets vertueux, c'est à-dire équilibrés, des prestations sanitaires plus élevées ou nouvelles sur leur territoire.

La Déc. n° 104/2013 affirme que (§ 4.2) : « la loi [régionale] attaquée, permettant à la région [Abruzzo] de prendre en charge des frais supplémentaires, garantissant ainsi un niveau d'assistance supérieure, contrairement aux objectifs de redressement du Plan de recouvrement, viole le principe de limitation des dépenses publiques de santé, le principe de coordination des finances publiques et en définitive l'art. 117, al. 3, de la Const. ».

Il est donc évident que la Cour, prenant en considération la crise économique et, implicitement, les engagements pris par l'Italie au plan international et supranational, opère une mise en balance des intérêts et principes constitutionnels en jeu, en favorisant les politiques d'austérité adoptées par l'État par des mesures « État-centriques », même très détaillées, allant jusqu'à indiquer ponctuellement comment utiliser les ressources régionales. Ces mesures sont justifiées par une sorte de supériorité du principe de coordination des finances publiques sur celui de l'autonomie des Régions. Partant, les choix démocratiques faits au niveau régional, bien qu'ils soient légitimes, sur le fondement du principe constitutionnel d'autonomie (art. 5 Const.), tel que décliné à l'article 119 Const. qui reconnaît justement l'autonomie financière des Régions, sont assujettis aux nouvelles règles d'équilibre – le terme est bien choisi – budgétaire introduites à l'art. 81 Const. lors de la révision constitutionnelle de 2012 (loi const. n°1/2012) ;

règles clairement inspirées des engagements internationaux de l'Italie en matière de limitation des dépenses publiques et de réduction du déficit (Fiscal Compact).

La Déc. n° 104/2013 est la conséquence du nouvel art. 81 Const., modifié en 2012, pour respecter le Fiscal compact, prévoyant : « L'État assure l'équilibre entre les recettes et les dépenses de son budget, en tenant compte des périodes négatives et des périodes positives de l'économie.

... ommissis ...

La loi de finances, les lois fondamentales et les critères fixés pour assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses et la viabilité de la dette des administrations publiques sont établis par une loi approuvée à la majorité absolue des membres de chaque chambre, dans le respect des principes garantis par la Constitution ».

Suite à la révision de l'art. 81 Const., pendant la crise économique, la jurisprudence de la Cour relative aux droits sociaux, tel le droit à la santé, a été précisée de décisions ultérieures.

La Déc. n° 193/2012 rappelle les décisions antérieures, desquelles on peut déduire que les mesures de rééquilibrage et de modération des dépenses publiques doivent être transitoires (§ 4.2).

Les Déc. nos 188/2015 et 10/2016, relatives aux coupes budgétaires des collectivités locales, affirment le principe fondamental selon lequel l'attribution de missions à ces collectivités, en particulier de la part des Régions, doit nécessairement s'accompagner des ressources financières adéquates pour les exercer. À défaut, la violation des artt. 117, 119 et 97 Const. est constatée.

En outre, ces deux décisions reconnaissent que « la forte réduction des ressources destinées à des missions exercées de manière continue et dans des secteurs d'importance sociale notable est manifestement déraisonnable en raison justement de l'absence de mesures proportionnées à même de justifier d'une quelconque manière leur envergure ». À cette violation de l'art. 3, al.1, Const. (principe de l'égalité formelle), s'ajoute la violation du principe de l'égalité substantielle (réelle) prévu à l'art. 3, al. 2, Const. en raison du « préjudice porté dans la jouissance des droits sociaux, causé par l'absence de financement des prestations qui les mettent en œuvre » (Déc. 10/2016, §§ 6.1, 6.2, 6.3).

Les arrêts cités de 2015 et de 2016 revêtent une importance centrale dans le domaine de l'autonomie financière des collectivités locales inférieures aux Régions (communes et provinces) puisqu'ils imposent aux Régions l'obligation de s'assurer de l'adéquation des ressources conférées aux collectivités locales pour garantir un service social au citoyen.

L'arrêt n°70 de 2015 a fait beaucoup de bruit. La Décision a déclaré inconstitutionnel le système de blocage de la réévaluation automatique des retraites d'un montant total trois fois supérieur au traitement minimum reconnu par l'Institut national de la sécurité sociale (INPS) pour les années 2012 et 2013 (décret-loi « Salva Italia » n° 201/2011), pouvant créer un déficit considérable dans les caisses de l'État (de 17,6 milliards € en 2015 et de 4,4 milliards € en 2016).

Ainsi, la Cour n'a pas tenu compte de l'évaluation des effets financiers qu'aurait pu provoquer sa décision ; elle a soumis les règles censurées à la raison et à la proportionnalité (§ 10). La Cour restreint ainsi le pouvoir discrétionnaire du législateur et lie ses choix à l'adoption de solutions cohérentes avec les paramètres constitutionnels, sans faire référence aux droits sociaux

Toutefois, les effets de cet arrêt ont été évités par l'intervention du législateur avec le décret-loi dit "décret Renzi" n° 65/2015, ratifié par la loi n° 109/2015, qui a été, à son tour, objet d'une saisine de la Cour constitutionnelle en raison de la violation alléguée des principes dégagés dans l'arrêt n° 70/2015 et, partant, de l'article 136 Const., qui impose le respect de la chose jugée constitutionnelle, y compris de la part du législateur.

L'arrêt successif, n° 178 de 2015, contribue, au contraire, à éclaircir le sens du caractère temporaire des mesures adoptées en temps de crise.

La Déc. n° 178/2015 a déclaré inconstitutionnelle la loi ayant conduit, sur fond de crise économique, à une suspension prolongée des procédures des négociations collectives (liberté syndicale - art. 39 Const.).

La violation de cette disposition (art. 39 Const.), rendue possible par la supériorité reconnue par la loi attaquée à l'« intérêt collectif de contenir les dépenses publiques », a été déclarée par la Cour proportionnée et raisonnable, dans la mesure, à la fois, où les caractères temporaires et contingents sont respectés, même à la lumière des effets imposés par le nouvel art. 81 Const., et qu'elle ne crée pas d'effets discriminatoires, en s'appliquant à tout le secteur public, pour des raisons de solidarité.

Dans cette décision, la Cour parle d'« inconstitutionnalité survenue », afin de diminuer l'impact financier. Elle a ainsi identifié un moment précis, après l'entrée en vigueur de la norme censurée, à partir duquel l'illégitimité constitutionnelle s'est constituée.

Ce procédé a été introduit par la Cour dans les années 80 ; procédé particulièrement adapté dans le cas de la décision n° 178/2015, dans la mesure où l'inconstitutionnalité coïncide avec la publication de la décision. Par conséquent la Cour arrive au même résultat concret que la décision n°10/20151, visant à exclure la notion de rétroactivité de la décision d'inconstitutionnalité.

Il est désormais possible de tirer quelques conclusions.

Malgré la révision de l'art. 81 Const., la Cour tient encore compte des deux principales théories élaborées par ses soins depuis longtemps, souvent utilisées de manière complémentaire, destinées à limiter le pouvoir discrétionnaire du législateur :

La théorie du « noyau irréductible » des droits fondamentaux, pour protéger le respect de la dignité humaine, au sens de l'art. 2 Const. (dignité individuelle et sociale) et de l'art. 117, lett. m, Const. (niveaux essentiels des prestations - Réf. déc. n° 10/2010) ;

La théorie de l' « équilibre des intérêts protégés par la Constitution », devant préserver le noyau irréductible du droit concerné et respecter les principes constitutionnels prééminents, tels :

- l'égalité, en vertu de l'art. 3 Const. (Réf. Décisions nos 188/2015 et 10/2016) ;
- la solidarité, en vertu de l'art. 2 Const. (Réf. déc. n° 264/2012) ;
- la proportionnalité (Réf. déc. n° 70/2015).

Les décisions mentionnées montrent que la Cour constitutionnelle italienne, face à l'érosion législative de l'État providence, effectue un « équilibre inégal » (Réf. déc. n° 70/2015) entre les intérêts économiques, renforcés par la crise et soutenus par le nouvel art. 81 Const., et les droits sociaux, enracinés dans les principes constitutionnels d'égalité (art. 3) et de solidarité (art. 2), afin de 1 La Déc. n° 10/2015 a à son tour déterminé les effets de la s.-d. 'Robin Hood Tax' pour le futur uniquement, sans effets rétroactifs. La Cour a cherché à éviter de violer les principes de la Constitution (art. 2, solidarité, et 3, égalité), ce qui aurait probablement été le cas en cas d'application rétroactive de la déclaration d'inconstitutionnalité (§ 8). En fait, « les conséquences de l'élimination avec effet rétroactif de la loi attaquée requerraient, en période de crise économique et financière, pesant sur les structures les plus faibles, une redistribution des richesses en faveur des opérateurs économiques pouvant au contraire bénéficier d'une situation favorable. Les exigences de solidarité sociale seraient alors irrémédiablement atteintes et les articles 2 et 3 de la Constitution gravement enfreints ». La Cour a cependant montré que sa décision a également voulu éviter « un déséquilibre du budget de l'État qui aurait impliqué le recours à de nouvelles dispositions financières [...] et contrevenir aux principes auxquels l'Italie s'oblige tant vis-à-vis de l'Union européenne que des instances internationales » (§ 8).

préserver le « noyau irréductible » de ces droits et de protéger la dignité des citoyens.

Il faut prêter attention à cette dernière considération, puisque l'équilibre n'arrive pas entre la donnée factuelle des ressources financières limitées et les droits à protéger, mais entre le

principe de l'équilibre de bilan (art. 81 Const.) et les principes constitutionnels d'égalité et de solidarité.

Il n'en reste pas moins que pour limiter la dépense publique, les autonomies territoriales sont sensiblement comprimées, et que, du moins temporairement, elles ne peuvent utiliser les ressources dont elles disposent, même lorsque leur budget est à l'équilibre (Réf. Déc. n° 104/2013).

Dans la jurisprudence de la Cour, la nécessité de contenir la dépense publique, bien qu'elle prévale sur l'autonomie financière des Régions, ne laisse toutefois pas de discrétion au législateur pour déterminer le rapport entre compatibilités économiques et droits sociaux ; l'État est toujours tenu de motiver toute réduction drastique des sommes destinées à la mise en œuvre des services sociaux. Ainsi, même si la Cour n'a pas pour mission de déterminer les politiques publiques, l'on ne peut dire qu'elle est restée silencieuse face à la nouvelle envergure de l'État social dessinée par la Constitution italienne de 1948 (Réf. Déc. nos 188/2015 et 10/2016).

Il est à souhaiter que la Cour n'abandonne pas cette ligne et qu'en plus, elle suive l'interprétation des instances internationales qui, à l'instar du CEDS, affirment le principe de non-régression des droits sociaux en temps de crise et ne s'appuient pas, en particulier, sur le concept du seul « contenu minimal » (essentiel) des droits sociaux reconnus, cherchant en outre à prendre en considération les effets cumulatifs des mesures d'austérité sur les populations les plus faibles. Il est à souhaiter, au fond, d'arriver à établir qu'une mesure régressive, si elle s'avère plus douloureuse qu'une mesure alternative arrivant au même objectif, soit susceptible d'être déclarée contraire à la Constitution, même si elle ne

parvient pas à porter atteinte au contenu essentiel du droit social concerné. Certaines décisions récentes de la Cour constitutionnelle italienne méritent, enfin, d'être citées car, bien que n'ayant pas de rapport avec les droits sociaux, elles se rapprochent de la ligne de conduite du CEDS évoquée ci-dessus. Les décisions nos 23 et 272/2015, rappelant ce qu'évoquait déjà la décision n°1/2014 (§ 3.1 du Considerato in diritto), ont en effet confirmé que « le test de proportionnalité utilisé par cette Cour comme par beaucoup d'autres juridictions constitutionnelles européennes, souvent concurremment avec le principe du raisonnable, instrument essentiel de la Cour de Justice de l'Union européenne afin de contrôler juridictionnellement parlant la légitimité des actes de l'Union et des États membres, implique d'évaluer si la norme en question, dont la mesure et la modalité d'application sont stabilisées, est nécessaire et idoine pour atteindre les objectifs légitimement poursuivis, dans la mesure où, parmi les mesures les plus appropriées, il s'agit de choisir la moins contraignante de toutes en matière de droits et de stabiliser les charges non disproportionnées par rapport à la poursuite desdits objectifs ».

En tout cas, les formules herméneutiques des instances internationales représentent désormais une référence incontournable même pour les Cours constitutionnelles qui veulent trouver les formules herméneutiques les plus idoines à maximiser la protection des droits en cause, à travers l'équilibrage (parfois inégal) des principes constitutionnels et, à la fois, entre les droits et les principes impliqués.