



**HAL**  
open science

## Réformes constitutionnelles : Partecipa!, l'Italie à l'heure de l'e-démocratie.

Michaël Bardin

► **To cite this version:**

Michaël Bardin. Réformes constitutionnelles : Partecipa!, l'Italie à l'heure de l'e-démocratie.. La lettre d'Italie: Droit & politique italienne, 2014, 4, pp. 34-35. halshs-01464290

**HAL Id: halshs-01464290**

**<https://shs.hal.science/halshs-01464290>**

Submitted on 10 Feb 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

de ces autres buts. Leur absence de réalité économique démontre qu'ils n'existent pas et, dans ce cas, il y a abus de droit.

La Cour de cassation se montre sur ce point assez tolérante : elle admet ainsi des buts qui ne sont pas directement économiques, par exemple des considérations de restructuration ou de meilleure gestion d'une entreprise. La Cour de cassation tient en effet à préserver les principes de liberté de choix des contribuables et des entrepreneurs en particulier.

Un nouveau problème se présente alors, portant sur le fondement du principe d'interdiction de l'abus de droit en droit fiscal.

## II. - LA RECONNAISSANCE COMPLEXE DU PRINCIPE D'INTERDICTION DE L'ABUS DE DROIT

La Cour de cassation italienne tire de la loi - en l'occurrence l'art. 37 bis - une interdiction d'abus de droit fiscal mais ce fondement ne suffit pas. Son interprétation très élargie du texte, qui rappelons-le ne prévoit pas expressément l'interdiction de l'abus de droit, nécessite qu'elle soit assise sur des normes supérieures à la loi.

La solution la plus évidente est de recourir au droit de l'Union européenne puisque la Cour de justice, au contraire de la Cour constitutionnelle italienne, a développé une théorie de l'abus de droit en droit fiscal. Il existe cependant une

difficulté de taille : le principe d'interdiction de l'abus de droit posé par la Cour de justice vise uniquement les impôts indirects, en premier lieu la TVA. Or, l'art. 37 bis porte sur les impôts directs. La Cour de cassation a des scrupules à étendre le principe découvert par la Cour de justice aux impôts directs.

La Cour de cassation saisit à nouveau la Cour de justice pour avoir une réponse à cette question. La Cour de justice réaffirme l'existence d'un principe d'interdiction de l'abus de droit en matière d'impôts indirects mais, en matière d'impôts directs - domaine qui n'appartient pas à la compétence de l'Union européenne - on peut seulement évoquer « la jurisprudence » de la Cour de justice (arrêt *3 M Italia* du 29 mars 2012, aff. C-417/10).

Cela ne suffit pas comme fondement pour la Cour de cassation. Aussi décide-t-elle de se tourner vers la Constitution : dans une série d'arrêts de 2008, devenus des arrêts de principe, la Cour de cassation affirme l'existence d'un principe d'interdiction de l'abus de droit fondé sur l'art. 53 de la Constitution (arrêts n° 30055, 30056 et 30057 du 23 décembre 2008). Cet article comprend le devoir de contribution, en plus du principe de la faculté contributive. Si traditionnellement la faculté contributive est considérée comme une garantie du contribuable - de ne pas être imposé au-delà de ses capacités - désormais le

devoir de contribution sera son pendant, entendu comme posant l'interdiction de vouloir échapper à l'impôt par des voies illégales.

Toutefois, la solution donnée par la Cour de cassation n'est applicable qu'en matière d'impôts directs. L'abus de droit en matière d'impôts indirects continue d'être sanctionné sur le fondement du droit communautaire.

Cela ne change rien quant à l'interprétation de l'abus de droit, les conditions d'application restant les mêmes pour les impôts directs et les impôts indirects (le « simple but fiscal » et l'absence de réalité économique des opérations). Mais cette division de fondements normatifs peut sembler curieuse : peut-on considérer qu'il y a deux principes, l'un applicable aux impôts directs et l'autre applicable aux impôts indirects, ou un seul principe possédant deux fondements normatifs différents ?

Peut-être la question n'est-elle pas si importante que cela. Les Italiens font ici preuve de pragmatisme. Ils avaient besoin d'explications normatives pour justifier un principe qui, pendant longtemps, n'était pas admis en droit italien et encore moins en droit fiscal. Une fois qu'ils ont obtenu ces explications, il n'est peut-être pas utile d'aller plus loin. ■ **Sylvie Schmitt.**

## ■ Réformes constitutionnelles

### *Partecipa!*, l'Italie à l'heure de l'e-démocratie

*La consultation publique sur les réformes constitutionnelles organisée par le Gouvernement Letta est la consultation qui, en Europe, a recueilli la plus large participation au cours de l'année 2013. Cette consultation s'est déroulée via internet entre le 8 juillet et le 8 octobre 2013. Avec un peu plus de 200.000 questionnaires validés par l'Istat, elle démontre bien l'intérêt pour le changement mais également la préoccupation des Italiens à l'égard de la situation politique du pays.*

*Nous vous proposons ici quelques chiffres de synthèse communiqués le 12 novembre 2013 lors de la remise du rapport final sur cette consultation ainsi que la traduction de l'introduction de ce même rapport que Gaetano Quagliariello, ministre des Réformes constitutionnelles a présenté au Parlement.*

#### Synthèse de la consultation publique

##### PARTICIPATION :

- 425.700 visites sur site dédié à la consultation ([www.partecipa.gov.it](http://www.partecipa.gov.it)), 306.259 visiteurs uniques.

- 4.276.848 pages vues sur le site *Partecipa!* Et une durée moyenne de visite de 9mn 34s.

- 203.061 questionnaires remplis (131.676.000 questionnaires courts et 71.385 questionnaires approfondis).

- 4.000.000 minutes consacrées par les citoyens à cette consultation.

- 66 % d'hommes, 34 % de femmes.



Consultazione  
Pubblica sulle Riforme  
Costituzionali  
**Rapporto Finale**

- Une participation répartie uniformément entre 18 et 68 ans.

- Diplômes : 43 % diplômés d'études secondaires, 32 % diplômés d'études supérieures, 12 % maîtrise ou doctorat, 11 % niveau collège ou inférieur.

- Professions : 21 % salariés, 15 % retraités, 14 % fonctionnaires, 11 % étudiants, 8 % professions libérales.

#### RÉSULTATS :

- **Forme de gouvernement.** Si 26,3 % des participants souhaitent le maintien du système actuel, 68,1 % d'entre eux aspirent à un véritable changement. Parmi eux, les avis divergent : 29,1 % permettraient le renforcement des pouvoirs du Gouvernement alors que 39 % souhaitent l'élection directe du Président de la République. Il ressort plus spécifiquement des questionnaires approfondis un équilibre dans les solutions préférées : 41 % préfèrent un *semi presidenzialismo* alors que 51,9 % manifestent leur attachement à une forme de gouvernement parlementaire.

- **Bicaméralisme égalitaire.** Les participants se prononcent massivement (87,8 %) pour l'abandon du bicaméralisme égalitaire. Là encore, si 40 % d'entre eux souhaitent un parlement

monocaméral, ils sont également 40 % à proposer de simplement différencier tant les fonctions que la composition du Sénat. Le questionnaire approfondi révèle quant à lui que plus de la moitié des personnes interrogées préférerait un Sénat composé de représentants des communes et des régions.

#### - Parlement et travail parlementaire.

Parmi les réponses apportées sur les améliorations souhaitables quant au travail et à la composition du parlement, les participants se prononcent prioritairement en faveur d'une réduction du nombre de parlementaires, de la réduction de leurs indemnités et de leurs avantages, de l'amélioration de la qualité, de la quantité et de la rapidité de la production législative, et enfin, d'une plus grande transparence de l'activité du Parlement.

#### - Outils de démocratie directe.

Concernant le référendum abrogatif, 69 % des participants souhaitent que des mécanismes soient mis en place afin de faciliter l'organisation de ces consultations. Sur les lois abrogées par référendum, 64,7 % considèrent que ces dernières ne devraient pas pouvoir être réintroduites avant un certain nombre

d'années (pas avant les élections suivantes pour 22,5 % d'entre eux).

#### - Autonomie territoriale.

1) Communes : pour 88,2 % des personnes interrogées, l'organisation actuelle des communes doit être radicalement changée. La suppression des provinces (dont les compétences seraient transférées aux communes) est une solution assez récurrente (42,1 %), qui est partagée sensiblement dans les mêmes proportions avec une volonté de simplifier la structure actuelle en combinant institutions et réorganisation des différentes fonctions.

2) Provinces : 8 % des citoyens veulent garder la structure actuelle, 16 % souhaitent réduire le nombre de provinces, et 72 % des participants souhaitent les supprimer et transférer leurs fonctions aux communes ou aux régions.

3) Régions : 36 % pensent que quelques regroupements seraient souhaitables. Cependant, si 7 % proposent la solution des fusions volontaires entre régions, 38 % ne souhaitent pas en modifier le nombre. De même, 11% des participants considèrent qu'il faut maintenir les régions (institutions et fonctionnement) en l'état.

## Introduction au rapport final de la Consultation publique sur les réformes constitutionnelles

*La Constitution est un texte vivant. J'ai récemment dit à quelques étudiants qu'elle est comme une vieille horloge léguée par un parent éloigné : elle a parfois besoin d'entretien pour continuer à faire correctement son devoir, même après de nombreuses années.*

*Pour continuer à être actuelle, pour garantir à tous les droits énoncés dans sa première partie, ses principes immuables doivent être appliqués et rendus effectifs par une réforme de la seconde partie qui permette à notre Charte fondamentale de s'adapter non seulement aux années qui passent, mais également aux changements systémiques, aux mutations internes et internationales, à une compétitivité de plus en plus féroce, aux défis inédits de notre temps.*

*La Constitution est l'architrave de notre ordonnancement, codifiant l'idéologie d'une communauté, fixant les règles de base du jeu de la société civile. Elle appartient à tous. Sa révision est donc une question aussi complexe et délicate que nécessitant la plus large participation.*

*De là, les deux initiatives débutées par le gouvernement en attendant que le Parlement approuve un processus global de réforme certain dans la durée et selon les procédures prévues, pour ensuite aller au fond : d'une part, la Commission des réformes constitutionnelles, qui a réuni des universitaires et des experts, parmi les plus reconnus du constitutionnalisme italien, d'autre part, une initiative qui amènerait les réformes hors le palais et réussirait à impliquer les citoyens.*



Gaetano Quagliariello

*De là est née l'idée de « Partecipa! », la consultation publique sur les réformes constitutionnelles.*

*Un chemin qui a duré plus de trois mois durant lesquels nous avons écouté les citoyens, en proposant un modèle de participation stratifié qui parvienne aux citoyens de tout âge et de tout niveau d'instruction. Un premier questionnaire court et en langage simple, pour comprendre ce que pensaient des non-spécialistes. Un second questionnaire, plus complexe et structuré, pour ceux qui veulent non seulement donner un avis plus raisonné, mais aussi approfondir ces thèmes avec nous.*