

**CAUZA PIERRE-BLOCH ÎMPOTRIVA FRANȚEI
(120/1996/732/938)**

hotărâre

STRASBOURG

21 octombrie 1997

Această hotărâre poate suporta unele schimbări de formă înaintea apariției versiunii sale definitive în *Culegerea de decizii 1997* editată de Carl Heymanns Verlag KG (*Luxemburger Straße 449, D-50939 Köln*) care de asemenea are sarcina de a o difuza, pentru unele țări, cu agenții de vânzări ale căror liste figurează pe verso.

DECIZIA PIERRE-BLOCH DIN 21 OCTOMBRIE 1997

Lista agențiilor de vânzări

Belgia: Instituțiile Emile Bruylant (rue de la Régence 67, B-1000 Bruxelles)

Luxembourg: Librairie Promoculture (14, rue Duchscher (place Paris), B.P. 1142, L-1011 Luxembourg-Gare)

Pays-Bas: B.V. Juridische Boekhandel&Antiquariat A. Jongbloed&Zoon (Noordeinde 39, Haaga)

HOTĂRÂREA PIERRE-BLOCH DIN 21 OCTOMBRIE 1997
SUMAR¹

Hotărârea pronunțată de către o cameră

Franța – procedură în fața Consiliului Constituțional în calitate de judecător al alegerilor deputaților

I. ARTICOLUL 6 § DIN CONVENȚIE

Faptul că o procedura s-a derulat în fața unei jurisdicții constituționale nu este suficient pentru a o sustrage din domeniul de aplicabilitate al articolului 6 § 1 – trebuie de cercetat dacă procedura litigioasă avea legătură cu « o contestare cu privire la drepturi și obligațiuni cu caracter civil » sau cu « o acuzație în materie penală ».

Existența unei « contestări cu privire la drepturi și obligațiuni cu caracter civil »

Existența unei « contestări »: nu este controversată.

Dreptul de a candida la alegeri în Adunarea Națională și de a păstra mandatul său are un caracter politic, și nu « civil », astfel că litigiile relative la organizarea exercitării sale nu intră în domeniul de aplicabilitate al acestei dispoziții – de asemenea miza patrimonială a procedurii nu-i conferă un « caracter civil ».

Existența « unei acuzații în materie penală »

Existența unei « acuzații »: nu este controversată – aplicarea a trei criterii care provin din jurisprudența Curții pentru a determina dacă această « acuzație » are un caracter penal.

Calificarea juridică a infracțiunii în dreptul francez, și caracterul acesteea

Dispozițiile litigioase relative nu la dreptul penal francez, ci la finanțarea și la plafonul cheltuielilor electorale și deci la dreptul alegerilor – încălcarea unei norme juridice de care se conduce o astfel de materie nici ea nu este susceptibilă să fie calificată ca având un « caracter penal »

Caracterul și gradul de severitate al sancțiunii

Ineligibilitatea: sancțiunea se înscrie direct în cadrul măsurilor destinate să asigure derularea corectă a alegerilor legislative și nu intră în domeniul « penal » - limitată la un an de la momentul alegerii și valabilă doar pentru alegera în cauză.

Obligațiunea de a achita Trezoreriei publice o sumă egală cu suma depășită:

1 Elaborată de către grefă, nu obligă Curtea

vizează suma depășită constatată de către Consiliul Constituțional, ceea ce tinde să demonstreze că ea se aseamănă cu o achitare colectivă a sumei pe care candidatul a folosit-o nelegal pentru a solicita sufragiile concetățenilor săi și că face parte din măsurile destinate să asigure derularea corectă a alegerilor legislative – din mai multe privințe, distinctă de amenzile penale *stricto sensu*

Pedepsele prevăzute de articolul L.113 al codului electoral: nu este în cauză, reclamantul nu a fost obiectul unei urmăriri în baza aceasta.

Concluzie: inaplicabilitate (șapte voturi contra două).

II. ARTICOLUL 14 DIN CONVENȚIE

Acuzare de discriminare fondată pe opinia publică: nu este preluată de către reclamant în memoriul său sau la audiere – nici o întrebare nu poate, printre altele, să apară cu privire la această dispoziție izolată.

Concluzie: nu trebuie să fie discutată (unanimitate)

III. ARTICOLUL 13 DIN CONVENȚIE

Dreptul la recurs prezăcut în articolul 13 poate să vizeze doar un drept protejat de către Convenție.

Concluzie: inaplicabilitate (șapte voturi contra două)

REFERINȚE LA JURISPRUDENȚA CURȚII

IV. 8.6.1976, Engel și alții împotriva Olandei; 18.7.1994, Karlheinz Schmidt împotriva Germaniei; 9.12.1994, Schouten și Meldrum împotriva Olandei; 22.2.1996, Putz împotriva Austriei; 17.3.1997, Neigel împotriva Franței; 1.7.1997, Pammel împotriva Germaniei

Cauza Pierre-Bloch împotriva Franței¹

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, compusă, conform articolului 43 din Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (« Convenția ») și clauzelor pertinente din regulamentul A², într-o cameră compusă din următorii judecători :

Dnii R. Bernhardt, *președinte*,

F. Matscher,

L.-E. Pettiti,

J. De Meyer,

J.M. Morenilla,

Sir John Freeland,

Dnii M.A. Lopes Rocha,

J. Makarczyk,

U. Lömus,

precum și Dnii H. Petzhold, *grefier*, și P.J. Mahoney, *grefier adjunct*,

După ce a deliberat în camera consiliului la 3 iunie și 29 septembrie 1997,

Pronunță următoarea decizie, adoptată la 29 septembrie 1997:

PROCEDURA

1. Cauza a fost deferită Curții de către Comisia europeană a Drepturilor Omului (« Comisia ») la 16 septembrie 1996, într-un termen de trei luni prevăzut de articolele 32 § 1 și 47 din Convenție. La originea sa se află o cerere (nr.24194/94) dirijată împotriva Republicii franceze și al cărei cetățean, Dl Jean-Pierre Pierre-Bloch, sesizase Comisia la 6 aprilie 1994 în baza articolului 25.

Cererea Comisiei face referință la articolele 44 și 48, precum și la declarația franceză care recunoaște jurisdicția obligatorie a Curții (articolul 46). Obiectul ei este de a obține o decizie pentru a ști dacă faptele cauzei revelează o încălcare din partea Statului pârât a articolelor 6 § 1 , 13 și 14 din Convenție.

Ca răspuns la invitația prevăzută de către articolul 33 § 3 d) din regulamentul A, reclamantul a exprimat dorința de a participa la proces și și-a desemnat consiliul (articolul 30).

3. Camera care trebuia constituită era compusă cu drepturi depline din Dl L.-E. Pettiti,

1 Notele grefierului

1. Cauza este numerotată 120/1996/732/938. Primele două cifre indică ordinea în anul introducerii, ultimele două ordinea pe lista sesizărilor Curții de la origine și pe cea a cererilor inițiale (către Comisie) corespunzătoare.

2. Regulamentul A se aplică la toate cauzele deferate în fața Curții înaintea intrării în vigoare a protocolului nr.9 (1 octombrie 1994) și, începând cu acesta, doar la afacerile care vizază Statele care nu sunt obligate prin sus-numitul Protocol. El corespunde regulamentului în vigoare la 1 ianuarie 1983 și modificat de mai multe ori de atunci.

judecător ales din partea Franței (articolul 43 din Convenție), și Dl M.R. Bernhardt, vice-președinte al Curții (articolul 21 § 4 b 9 din regulamentul A). La 17 septembrie 1996, Dl Ryssdal, președintele Curții, a tras la sorți numele altor șapte membri, și anume Dnii F. Matscher, C.Russo, J. De Meyer, J. M. Morenilla, M. A. Lopes Rocha, J. Makarczyk și U. Löhmus, în prezența grefierului (articolele 43 *in fine* din Convenție și 21 § 5 din regulamentul A).

4. În calitatea sa de președinte al camerei (articolul 21 § 6 din regulamentul A), Dl Bernhardt l-a consultat, prin intermediul grefierului, pe agentul guvernului francez (« Guvernul »), consiliul reclamantului și pe delegatul Comisiei cu privire la chestiunea organizării procedurii (articolele 37§1 și 38). Conform ordonanței emise în consecință, memoriile Guvernului și ale reclamantului au parvenit la grefă la 21 februarie 1997. La 13 martie 1997, secretarul Comisiei a indicat că delegatul nu intenționa să răspundă în scris).

5. La 1 aprilie 1997, Comisia a produs diverse documente solicitate de către grefier la instrucțiunile președintelui.

6. După cum a decis acesta, dezbaterile s-au derulat în public, la 29 mai 1997, la Palatul Drepturilor Omului la Strasbourg. Curtea a avut în prealabil o ședință de pregătire.

Au compărut:

- din partea Guvernului

Dnii Perrin de Brichambaut, directorul afacerilor juridice
pe lângă Ministerul Afacerilor Externe, *agent,*

O. Schrameck, secretarul general al Consiliului constituțional,

Dna M. Merlin-Desmartism consilier la tribunalul administrativ,
cu misiune pe lângă Consiliul constituțional,

Dl. J. Lapouzade, consilier la tribunalul administrativ detașat
la direcția afacerilor juridice a Ministerului Afacerilor Externe,

Dna C. Brouard, magistrat, la Consiliul constituțional,

consilieri;

din partea Comisiei

Dl B. Conforti,

delegat;

din partea reclamantului

Dl. J. Roué-Villeneuve, avocat la Consiliul de Stat

și la Curtea Supremă,

consiliu

Curtea a ascultat declarațiile Dlor Conforti, Roué-Villeneuve și Perrin de Brichambaut.

7. Dl Russo nu a putut participa la deliberările din 29 septembrie 1997, și a fost înlocuit de către Sir John Freeland, judecător supleant (articolele 22 § 1 și 24 § 1 din regulamentul A).

ÎN FAPT

I. CIRCUMSTANȚELE SPEȚEI

8. Candidat al Uniunii pentru democrația franceză (UDF), Dl Jean-Pierre Pierre-Bloch a participat la alegerile legislative din 21 și 28 martie 1993 în circumscripția XIX din Paris și a fost ales deputat la Adunarea Națională

A. Examinarea contului campaniei reclamantului și procedura de ineligibilitate

1. În fața Comisiei naționale pentru conturile de campanie și finanțare politică

9. La 27 mai 1993, reclamantul a depus conturile de campanie în fața Comisiei naționale de conturi și de finanțări politice (« comisia națională »).

10. Comisia națională s-a pronunțat la 30 iulie 1993. Ea a reevaluat cheltuielile declarate de către interesat, adică 440 603,15 franci francezi (FRF), majorând această sumă cu prețul a cinci numere ale unei reviste intitulate *Demain notre Paris* editată de către reclamant în perioada noiembrie 1992 - martie 1993 – adică 328 641.65 FRF-, estimând « că nu se pune la îndoială faptul că ținând cont de termeni, de frecvență și mai ales de conținut, aceste publicații aveau un scop electoral evident».

Printre altele, ea a adăugat costul unui sondaj – adică 83 020 FRF – efectuat la 26 octombrie 1992 pe lângă alegătorii din circumscripția XIX la ordinul Adunării pentru Republică (RPR), din motivul « că acest studiu avea drept obiect principal de a determina alegerea celui mai bun candidat față de deputatul socialist și a oferit un avantaj net Dlui Jean-Pierre Pierre-Bloch care se găsea astfel investit atât de către UDF, cât și de către RPR » și că ea « viza de asemenea așteptările locuitorilor și era astfel destinată să permită orientarea campaniei electorale, temele care erau cel mai mult abordate erau desfășurate în publicațiile electorale menționate mai sus».

Constatând printre altele că revista *18ème Indépendant* participase la campania în favoarea a trei candidați, printre care și reclamantul, comisia națională a integrat în contul acestuia un sfert din costul numărului din februarie 1993, adică 8 211,66 FRF.

După ce a dedus alte sume, ea a fixat astfel suma cheltuielilor litigioase la 816 663,84 FRF și a respins contul de campanie al interesatului din motivul ca plafonul legal de 500 000 FRF a fost depășit. Ea a sesizat printre altele Consiliul constituțional în baza articolului 136-1 din codul electoral.

2. În fața Consiliului de Stat

11. La 8 septembrie 1993, reclamantul a introdus pe lângă Consiliul de Stat un recurs în scopul anulării și reformării deciziei comisiei naționale. El susținea în principal, că în pofida articolului L. 52-15 din codul electoral și principiului contradictoriu, aceasta integrase în contul său de campanie costul sondajului și ale publicațiilor litigioase fără a-l invita în prealabil să se explice.

12. Consiliul de Stat a respins cererea printr-o decizie din 9 mai 1994 motivată după cum urmează:

« (...) »

Considerând că decizia atacată, prin care Comisia națională a conturilor de campanie și de finanțări politice (...) a modificat contul de campanie al Dlui Pierre-Bloch și, constatând o depășire al plafonului cheltuielilor electorale, a sesizat Consiliul constituțional, nu poate fi detașată de procedura juridică astfel angajată în fața acestuia; că astfel, nu este susceptibilă de a face obiectul unui recurs în fața judecătorului administrativ; că prin urmare, cererea Dlui Pierre-Bloch este inadmisibilă;

(...) »

3. În fața Consiliului constituțional

a) Decizia din 24 noiembrie 1993

13. Consiliul constituțional a fost sesizat la 8 aprilie 1993 de către un alegător din circumscripția XIX, DI M. - care susținea că reclamantul depășise limita legală a cheltuielilor de campanie-, precum și de către comisia națională la 3 august 1993.

14. Reclamantul a depus concluziile sale la 8 septembrie 1993: el solicita în fața Consiliului constituțional în principal, să amâneze hotărârea până când Consiliul de Stat nu se va pronunța cu privire la legalitatea deciziei comisiei naționale și, în mod subsidiar, să declare că cheltuielile sale de campanie nu au depășit limita legală și că nu trebuia să se fie declarată ineligibilitatea sa.

15. Printr-o decizie din 24 noiembrie 1993, Consiliul constituțional a respins cererea de a amâna hotărârea, și l-a declarat pe DI Pierre-Bloch ineligibil timp de un an începând cu 28 martie 1993 și l-a obligat să demisioneze din mandatul său de deputat. Această decizie indică următoarele:

« (...)

- *Cu privire la cererea de a amâna hotărârea prezentată de către Dl. Pierre-Bloch:*

(...)

Considerând că în termenii articolului 44 al ordonanței din 7 noiembrie 1958: « pentru judecarea cauzelor care îi sunt prezentate, Consiliul constituțional este competent să cunoască toate chestiunile și excepțiile apărute cu ocazia unei cereri (...) »; că astfel, Consiliul constituțional trebuie să statueze cu privire la toate chestiunile în legătură cu contul de campanie al Dlui Pierre-Bloch; că astfel, cererea de amânare a hotărârii prezentată de către acesta nu poate fi primită;

- *Cu privire la cheltuielile electorale ale Dlui Pierre-Bloch*

(...)

Considerând că comisia națională a conturilor de campanie și a finanțărilor politice este o autoritate administrativă și nu o jurisdicție; că prin urmare rezultă că poziția adoptată de către aceasta la examinarea conturilor de campanie ale unui candidat nu poate să prejudicieze decizia Consiliului constituțional, judecător al regularității alegerilor în baza articolului 59 din Constituție;

- *În ceea ce privește reintegrarea cheltuielilor aferente la revista Demain notre Paris:*

Considerând (...) că această revistă, ținând cont de datele apariției, de importanța difuzării sale și de conținutul său, este totuși un instrument de propagandă electorală; că totuși, numerele 71-75 ale acestei publicații conțin numeroase pagini care relevează informație generală și locală; Că ele nu pot fi alipite direct la promovarea candidatului sau la cea a programului său electoral; că astfel, aceste pagini nu trebuie să fie considerate drept cheltuieli angajate sau efectuate în scopul alegerii, în sensul articolului 52-12 din codul electoral; că astfel, ele nu trebuie să figureze printre cheltuielile indicate în conturile de campanie ale Dlui Pierre-Bloch;

Considerând pe de altă parte, că alte pagini ale celor cinci numere ale revistei conțin numeroase fotografii ale candidatului sau includ din articole în legătură cu temele desfășurate în timpul campaniei electorale; că prin urmare aceste pagini capătă un caracter de propagandă electorală; că astfel [paginile...] (...), care au contribuit la promovarea candidatului ales;

că, în această măsură, cheltuielile corespunzătoare trebuie să fie considerate ca făcând parte din cele vizate în primul paragraf al articolului L. 52-12 din codul electoral și să figureze în contul de campanie al acestuia din urmă; că ținând cont de suma totală a costului publicațiilor vizate și de numărul de pagini care trebuie luate în considerare, cheltuielile sunt stabilite la 217 327,47 FRF;

(...)

- *Cu privire la reintegrarea costului unui sondaj de opinie:*

Considerând că din instrucțiune rezultă că un sondaj de opinie, comandat de către RPR, a fost efectuat la 26 octombrie în circumscripția 19 din Paris pe lângă un eșantion reprezentativ de alegători; că au fost puse în primul rând întrebări cu privire la preocupările prioritare ale alegătorilor; în al doilea rând despre pretențiile lor de vot și în al treilea rând despre diverse personalități și formațiuni politice;

Considerând că din instrucțiune rezultă că Dl Pierre-Bloch a utilizat apoi doar rezultatele acestui sondaj care erau cu privire la așteptările alegătorilor alegând temele campaniei sale în dependență de preocupările lor care reies din aceste rezultate; că el a privilegiat, atât în ceea ce privește numerele 71 și 75 ale revistei *Demain notre Paris*, cât și diversele foi volante de propagandă, temele astfel definite; că astfel aceste rezultate au servit pentru orientarea campaniei electorale a candidatului în circumscripție;

Considerând, că prin urmare, comisia națională a conturilor de campanie și a finanțărilor politice a avut dreptate să țină cont de acest sondaj, dar că se va face o apreciere justă a circumstanțelor speței limitând suma de care se va ține cont la o treime din sumele expuse, adică 27 677,33 FRF;

- *În ceea ce privește reintegrarea costului unei părți a numărului 122 a revistei 18ème Indépendant:*

Considerând că revista *18ème Indépendant* cu un tiraj de patruzeci de mii de exemplare a publicat în numărul 122 din februarie 1993 un text al Dlui Chinaud, primarul circumscripției administrative, în susținerea a trei candidați ai opoziției care au fost prezentați, printre care și Dl Pierre-Bloch; că acest text destinat să afirme unitatea majorității municipale cu o lună până la primul tur al scrutinului nu era dissociabil de ansamblul publicației care capătă astfel, în totalitate, un caracter de propagandă electorală; că această publicație trebuie să fie de asemenea imputată celor trei candidați care au beneficiat de aceasta; că prin urmare o treime din costul acestei publicații, adică 8 211,66 FRF, trebuie să figureze la cheltuieli în contul de campanie al Dlui Pierre-Bloch, după cum a estimat comisia națională a conturilor de campanie și a finanțărilor politice;

- *Cu privire la reintegrarea costului diverselor cheltuieli de propagandă:*

Considerând că Dl M. l-a acuzat pe Dl Pierre-Bloch că a omis diverse cheltuieli de propagandă; chiar precizările aduse de către candidat reiese că au fost omise unele cheltuieli (...); că astfel, după cum arată cifrele furnizate de Dl Pierre-Bloch, sumă totală de care trebuie să se țină cont în termenii articolului L. 52-12 este de 33 360,68 FRF;

Considerând că din cele menționate suma de 191 164,99 FRF trebuie integrată în cheltuielile Dlui Pierre-Bloch ; că astfel suma totală a acestor cheltuieli este fixată la 588 987,14 FRF, că prin urmare a avut loc a depășire cu 88 987,14 FRF a plafonului cheltuielilor de campanie ale interesatului;

(...)

b) Cererea de rectificare a erorii materiale

16. La 30 noiembrie 1993, Dl Pierre-Bloch a depus pe lângă Consiliul constituțional o cerere de rectificare a erorilor materiale care, după părerea sa, încălcau decizia din 24 noiembrie 1993. El susținea că Consiliul constituțional a contabilizat de două ori unele cheltuieli și că nu a luat o hotărâre cu privire la cererea sa de a înlătura din dezbateri sondajul litigios (Dl Pierre-Bloch a pledat de fapt că Dl M. nu a adus dovezi că el deținea în mod legal raportul sondajului vizat, care avea mențiunea « confidențial proprietate privată a clientului »).

17. Reclamantul a depus un memoriu parțial suplimentar la 7 decembrie 1993: el pretinde că decizia Consiliului constituțional nu conținea nici semnătura președintelui, nici cea a secretarului general, nici cea a raportorului și că numele acestuia a rămas printre altele necunoscut. El a adăugat că a fost de asemenea lipsit de posibilitatea de a depune ultimele concluzii pentru că nu a fost avizat de data audierii cauzei sale.

18. Nici reclamantul, nici avocatul său nu au fost informați de data audierii, cu toate că printr-o scrisoare din 2 decembrie 1993, avocatul a solicitat de la secretarul general al Consiliului constituțional să i se comunice această dată.

19. În decizia din 17 decembrie 1993, Consiliul constituțional a respins mijloacele de procedură și de formă avansate de către reclamant din motiv « că un recurs de rectificare materială nu poate să aibă ca obiect de a contesta aprecierea faptelor cauzei, calificarea lor juridică și condițiile de formă și de procedură conform cărora a intervenit decizia [vizată de acest recurs] ». Pe de altă parte, el a redus suma cheltuielilor de propagandă la 7 950 FRF și a fixat suma cheltuielilor expuse de către reclamant la 563 572,46 FRF și, în consecință, a modificat material decizia sa din 24 noiembrie 1993, precizând totodată că « această rectificare nu putea să pună în cauză decizia de ineligibilitate a Dlui Pierre-Bloch și demiterea sa forțată ».

B. Aplicarea articolului L. 52-15 din codul electoral

20. Printr-o decizie din 8 aprilie 1994, după ce a dedus onorariile experților-contabili din suma fixată de către Consiliul constituțional, comisia națională a fixat la 59 572 FRF suma pe care Dl Pierre-Bloch trebuia s-o plătească Trezoreriei publice, aplicând ultimul alineat din articolul L. 52-15 din codul electoral.

21. La 8 iunie 1994, reclamantul a sesizat tribunalul administrativ din Paris cu o cerere de anulare a acestei decizii. El a pledat în special pentru încălcarea articolului 6 § 1 din Convenție de către această comisie.

Printr-o decizie din 14 noiembrie 1994, tribunalul administrativ a respins cererea:

« (...)

Considerând că din instrucțiune rezultă că decizia contestată a fost luată de către comisia națională a conturilor de campanie și a finanțării politice care nu este o jurisdicție; că astfel aceasta nu este obligată să acorde garanțiile procedurale prevăzute în [articolul 6 § 1 din Convenție]; că în pofida acestui fapt această circumstanță nu-l lipsește pe reclamant de capacitatea, de care s-a folosit, de a prezenta cauza sa în fața unei instanțe; că astfel acuzarea bazată pe încălcarea articolului 6 § 1 din Convenție (...) trebuie respinsă;

(...)

Considerând (...) că Consiliul constituțional în decizia sa din 24 noiembrie 1993 modificată la 17 decembrie 1993 a constatat o depășire a plafonului cheltuielilor făcute de Dl Jean-Marie Pierre-Bloch pe parcursul campaniei pentru alegerile legislative de la 21 și 28 martie 1993 în circumscripția 19 din Paris la suma de 63 572,46 FRF; că aplicând dispozițiile legislative menționate mai sus, comisia națională a conturilor de campanie și a finanțării politice era obligată să impună interesatul să ramburseze suma depășită; că, prin urmare, celelalte mijloace invocate de reclamant împotriva deciziei contestate nu are efect și trebuie respinse;

(...)

II. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNE PERTINENTE

A. Plafonul cheltuielilor electorale

22. Cheltuielile electorale ale candidaților, și în special în ceea ce privește deputații, nu pot să depășească un plafon legal (articolul L. 52-11 din codul electoral).

1. Controlul cheltuielilor electorale a candidaților în deputat

23. Fiecare candidat prezent la primul tur trebuie să depună la prefectură, în două luni care urmează după turul de scrutin unde au avut loc alegerile, contul său de campanie legalizat de către un expert-contabil. Acest cont este apoi transmis Comisiei naționale a conturilor de campanie și a finanțării politice (articolul L. 52-12).

a) Controlul din partea Comisiei naționale a conturilor de campanie și a finanțării politice

24. Comisia națională a conturilor de campanie și a finanțării politice este compusă din nouă membri numiți pentru cinci ani printr-un decret: trei membri sau trei membri onorifici ai Consiliului de Stat desemnați la propunerea vice-președintelui Consiliului de Stat, după avizul biroului; trei membri sau membri onorifici ai Curții supreme, după avizul biroului; trei membri sau membri onorifici ai Curții de conturi, după avizul președinților camerelor (articolul L. 52-14).

25. Această comisie asigură publicarea conturilor de campanie (articolul L. 52-12). Ea le aprobă și, « după procedura contradictorie », le respinge sau le modifică.

Dacă suma unei cheltuieli declarate este inferioară prețurilor practicate de obicei, ea evaluează diferența și o înscrie obligatoriu în cheltuielile de campanie după ce l-a invitat pe candidat să producă toate justificările utile pentru aprecierea circumstanțelor. Ea procedează în același fel pentru toate avantajele directe sau indirecte, prestațiile de servicii și în natură de care a beneficiat candidatul (articolul L. 52-17).

26. Dacă contul nu a fost depus în termenul fixat, dacă a fost refuzat, sau dacă, ca și în cazul dat după modificare, el indică o depășire a plafonului cheltuielilor electorale, comisia sesizează judecătorul alegerilor (articolele L. 52-15 și L.O. 136-1), care este Consiliul constituțional pentru alegerile deputaților (articolul 59 din Constituție).

b) Controlul efectuat de Consiliului constituțional

27. Consiliul constituțional este compus din nouă membri, ale căror mandate durează nouă ani și nu este reînnoit. Trei din membri sunt numiți de către președintele Republicii, trei de către președintele Adunării naționale, trei de către președintele Senatului. În afară de acești nouă membri, foștii președinți ai Republicii cu drepturi depline fac parte pe viață din Consiliul constituțional. Președintele Consiliului constituțional este numit de către președintele Republicii. El are un vot preponderent în caz de egalitate (articolul 56 din Constituție).

28. Consiliul constituțional formează trei secții compuse fiecare din trei membri desemnați prin tragere la sorți. Tragerile la sorți se efectuează separat între membrii numiți de către președintele Republicii, cei numiți de către președintele Senatului și cei numiți de către președintele Adunării naționale.

În fiecare an, Consiliul constituțional stabilește lista raportorilor adjuncți dintre deținătorii de cereri la Consiliul de Stat și consilierii referenți la Curtea de conturi, care nu au vot deliberativ (articolul 36 din ordonanța nr. 58-1067 din 7 noiembrie 1958 care are efect de lege organică asupra Consiliului constituțional - « ordonanță »).

29. Pe lângă aplicarea articolului L.O. 136-1 din codul electoral (paragraful 26 de mai sus), alegerea unui membru al Parlamentului poate fi contestată în fața Consiliului constituțional timp de zece zile care urmează după proclamarea rezultatelor scrutinului, printr-o cerere scrisă de orice persoană înscrisă pe listele electorale din circumscripția în care a fost ales, de asemenea și de orice persoană care s-a prezentat în calitate de candidat (articolele 33-34 din ordonanță și primul regulament interior din 31 mai 1959 modificat prin deciziile Consiliului constituțional la 5 martie 1986, 24 noiembrie 1987 și la 9 iulie 1991 - « regulamentul »).

30. De la momentul primirii cererii, președintele încredințează examinarea ei unei secții pentru a asigura ancheta, și desemnează un raportor care poate fi ales dintre raportorii adjuncți (articolele 37-38 din ordonanță).

Dacă cererea nu este declarată inadmisibilă sau vădit nefondată (articolul 38 din ordonanță), un aviz este trimis parlamentarului a cărui alegere este contestată, sau de

asemenea, dacă este cazul, locțiitorului său; aceștea pot desemna o persoană aleasă de ei pentru a-i reprezenta și pentru a-i asista în diversele acte ale procedurii. Secția le acordă un termen pentru a lua cunoștință cu cererea și cu actele secretariatului Consiliului și să prezinte observațiile în scris (articolele 39 din ordonanță și 9 din regulament).

Dacă cauza nu poate fi judecată, secția ascultă raportorul. În raportul său, acesta expune elementele în fapt și în drept ale dosarului și prezintă un proiect de decizie (articolul 13 din regulament). Secția deliberază în ceea ce privește propunerile raportorului și aduce cauza în fața Consiliului, în scopul judecării în fond (articolul 14 din regulament).

Înscrierea unei cauze pe ordinea de zi a consiliului este decisă de către președintele Consiliului constituțional. Ședințele Consiliului constituțional nu sunt publice și doar după decizia Consiliului constituțional din 28 iunie 1995 care a modificat regulamentul, reclamații și parlamentarii a căror alegere este în cauză pot solicita să fie ascultați. Secretarul general și raportorul cauzei asistă la deliberările Consiliului. Raportorul formulează decizia care rezultă din aceste deliberări (articolul 17 din regulament).

31. Consiliul constituțional emite o decizie motivată, care menționează membrii care au luat parte la deliberările pe parcursul cărora această decizie a fost luată și semnată de către președinte, secretarul general și raportorul (articolele 40 și 18 din regulament). Ea este publicată în *Monitorull oficial* al Republicii franceze (articolul 18 din regulament).

32. Deciziile Consiliului constituțional nu sunt susceptibile de nici un recurs (articolele 62 din Constituție și 20 din regulament). Ele sunt obligatorii pentru puterile publice și pentru toate autoritățile administrative și jurisdicționale (articolul 62 din Constituție).

Consiliul constituțional poate totuși, în virtutea funcției sau la cererea oricărei părți interesate, să rectifice erorile materiale ale acestei decizii (articolele 21-22 din regulament).

2. Consecințele depășirii plafonului cheltuielilor electorale

a) Nerambursarea cheltuielilor de campanie

33. Rambursarea totală sau parțială a cheltuielilor care rezultă din contul de campanie, când este prevăzută de lege, este posibilă doar după aprobarea contului de campanie de comisia națională (articolul L. 52-15 din codul electoral).

b) Plata unei sume egale cu cea depășită

34. Dacă s-a constatat printr-o decizie definitivă o depășire a plafonului cheltuielilor electorale, comisia națională fixează o sumă egală cu suma depășită pe care candidatul este obligat să o plătească la Trezoreria publică. Această sumă este încasată ca creanțele Statului distincte de impozit și de domeniu (articolul L.52-15).

35. Comisia națională nu are capacitatea de apreciere: ea este obligată să tragă consecințele din decizia definitivă a Consiliului constituțional și să rețină doar suma depășirii plafonului legal al cheltuielilor electorale pentru a fixa suma pe care interesatul trebuie s-o plătească la Trezoreria publică (decizia tribunalului administrativ din Paris din 12 februarie 1993).
36. În ceea ce privește caracterul plății, tribunalul administrativ din Paris (decizia citată mai sus) a hotărât după cum urmează:

« (...) chiar dacă admitem că necesitatea de a plăti Statului o sumă egală cu cea a depășirii plafonului cheltuielilor electorale constituie o sancțiune, această sancțiune prezintă doar un caracter de sancțiune administrativă; că ea nu trebuie considerată ca prezentând un caracter penal și ca o condamnare pentru o infracțiune; că ea nu face deci parte din câmpul de aplicare al articolului 7 din Convenție (...); că de altfel, articolul L. 113-1 din codul electoral a instituit, în caz de depășire a cheltuielilor electorale, pedepse delictuale cu amendă și cu închisoare care au caracterul unei sancțiuni penale și care nu sunt în cauză în această instanță; că prin urmare acuzarea de încălcare a articolului 7 din Convenția europeană prin decizia atacată nu trebuie reținută ;»

c) Ineligibilitatea

37. Persoana care nu a depus contul său de campanie în condițiile și termenii fixați în articolul L. 52-12, este ineligibilă timp de un an începând cu momentul alegerilor, precum și persoana a cărei cont de campanie a fost respins legal. De asemenea, poate fi declarată ineligibilă, pentru aceeași durată, persoana care a depășit plafonul cheltuielilor electorale precum rezultă din articolul L. 52-11 (articolul L. O. 128, alineatul doi, al codului electoral).

Consiliul constituțional constată, în cazul dat, ineligibilitatea și, dacă este vorba despre candidatul proclamat ales, el îl declară, prin aceeași decizie, demisionat în mod obligatoriu (articolul L.O. 136-1).

d) urmăriile penale

38. Articolul L. 113-1 din codul electoral dispune:

39.

« Va primi o pedeapsă cu o amendă de 25 000 FRF și un an de închisoare , sau doar una din aceste două pedepse, orice candidat în caz de scrutin uninominal, sau orice candidat care este primul pe listă în caz de scrutin , care:

(...)

3. A depășit plafonul cheltuielilor electorale fixat în aplicarea articolului L. 52-11;
4. Nu a respectat formalitățile de stabilire a contului de campanie prevăzute în articolul L. 52-12 și L. 52-13;

5. A utilizat, în contul de campanie sau în anexe, elemente de contabilitate în mod conștient minimalizate;

(...)»

Comisia națională este competentă pentru a transmite dosarul către parchet atunci când ea descoperă neregularități care încalcă articolul L. 52-11 din codul electoral (articolul L. 52-15).

B. Interdicția drepturilor civice, civile și de familie

39. Când aceasta este prevăzut de către lege, o crimă sau un delict poate fi sancționat cu o sau cu mai multe pedepse complementare (articolul 131-10 din noul cod penal), printre care interdicția de drepturi civice, civile și de familie, care poate viza ineligibilitatea (articolul 131-26). În pofida unei dispoziții contrare, această interdicție nu poate rezulta legal dintr-o condamnare penală (articolul 132-31).

PROCEDURA ÎN FAȚA COMISIEI

40. Dl Pierre-Bloch a sesizat Comisia la 6 aprilie 1994. El susținea că nu a beneficiat de un proces echitabil în dața Consiliului constituțional, în pofida articolului 6 § 1 din Convenție. El alegea printre altele o încălcare a dreptului său la un recurs efectiv în sensul articolului 13 și denunța o discriminare din cauza opiniilor sale politice, contrare articolului 14.

41. Comisia a reținut cererea (nr. 24194/94) la 30 iunie 1995. În raportul său din 1 iulie 1996 (articolul 31), ea a exprimat avizul conform căruia nu a avut loc o încălcare a articolului 6 § 1 (nouă voturi contra opt), nici a articolului 14 (unanimitate). Textul integral al avizului său și a două opinii disidente care îl însoțesc figurează în anexa prezentei decizii¹.

CONCLUZIILE PREZENTATE CURȚII

42. În memoriul săi reclamantul declară « că persistă în beneficiul concluziilor sale precedente ».

În ceea ce privește Guvenul, el « solicită Curții respingerea cererii Dlui Pierre-Bloch ».

ÎN DREPT

I. CU PRIVIRE LA ÎNCALCAREA ALEGATĂ A ARTICOLULUI 6 §1 DIN

1. *Nota greșelii:* din motive de ordin practic el va figura doar în ediția imprimată (*Culegere de hotărâri și decizii 1997*), dar fiecare îl poate procura la grădă.

CONVENȚIE

43. Reclamantul susține că nu a beneficiat de un proces echitabil în fața Consiliului constituțional, și anume din motivul absenței dezbaterilor contradictorii și de publicitate a acestora. El invocă articolul 6§1 din Convenție, care dispune:

« Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public (...) de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî, fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. (...) ».

44. În primul rând trebuie de determinat dacă această dispoziție este aplicabilă în speță.

A. Teza părților la proces

45. După părerea Dlui Pierre- Bloch, faptul că procedura în cauză s-a derulat în fața Consiliului constituțional nu trebuie să fondeze inaplicabilitatea articolului 6 § 1, Consiliul menționat nu a fost în circumstanțele date un judecător al constituționalității. Printre altele, dacă, din motivul caracterului politic al drepturilor în cauză, contenciosul electoral nu se suspune în principiu unui control al organelor Convenției, Consiliul constituțional ar fi judecat în speță un contencios « mixt », al cărui interes ar fi de asemenea rambursarea de către interesat a sumei care corespunde celei care a depășit plafonul cheltuielilor sale electorale și rambursarea de către Stat a acestor cheltuieli. Acest element patrimonial ar fi conferit « contestării » în cauză o tentă « civilă » suficientă pentru a include prezentul litigiu în sfera de aplicare a articolului 6 § 1. În orice caz, procedura litigioasă ar avea de asemenea legătură cu o acuzare « aproape penală » și s-ar conduce astfel de această dispoziție. În sprijinul acestei teze, reclamantul susține în primul rând că « infracțiunea » de depășire a plafonului cheltuielilor electorale nu se adresează în mod exclusiv unui grup aparte de indivizi, ci tuturor cetățenilor eligibili. El adaugă că caracterul sancțiunilor promulgate au un scop represiv, ceea ce le-ar da o tentă penală. Pe de o parte, ineligibilitatea ar fi o pedeapsă prevăzută de către codul penal, vizând persoanele care au comis cu siguranță diverse infracțiuni grave. Pe de altă parte, obligațiunea de a plăti Trezoreriei suma depășită nu va fi destinată să repare un prejudiciu, ci să reprimeze un comportament. Ar trebui de luat de asemenea în considerare faptul că posibilitatea de a fi pasibil de pedepsele prevăzute în articolul L. 113-1 din codul electoral (o amendă de la 360 FRF până la 15 000 FRF și/sau închisoarea de la o lună la un an), chiar dacă Consiliul constituțional nu este competent nici pentru a constata direct infracțiunea promulgată de către această dispoziție, nici pentru a începe acțiunea publică. Ar fi vorba de fapt de o infracțiune « pur materială » și faptul că Consiliul constituțional a constatat o depășire a plafonului cheltuielilor ar condiționa în cazul dat jurisdicția penală sesizată. În sfârșit, gravitatea sancțiunilor menționate mai sus - care ar fi defăimător, ar pleda de asemenea pentru caracterul lor penal.

46 . Guvernul susține că contenciosul electoral vizează exercitarea drepturilor cu caracter politic și face parte în exclusivitate din dreptul public. Constatarea de către Consiliul constituțional a unei depășiri a plafonului cheltuielilor electorale are, de sigur, consecințe economice pentru Dl Pierre-Bloch în măsura în care acesta a trebuit să plătească

Trezoreriei publice o sumă corespunzătoare celei depășite. Această obligațiune ar fi totuși doar o consecință indirectă a procedurii în fața Consiliului constituțional deoarece aceasta ar rezulta dintr-o decizie distinctă a Comisiei naționale a conturilor de campanie și a finanțărilor politice (« comisia națională »). Din jurisprudența organelor Convenției reiese printre altele că existența unui interes patrimonial nu conferă unui litigiu în mod automat o tentă « civilă ». Oricum, în speță, aspectele de drept public (caracterul legislației, obiectul contestării și natura drepturilor în cauză) ar fi mai importante decât acest unic aspect de drept privat.

Nu este vorba nici de o « acuzare penală ». Mai întâi, « infracțiunea » litigioasă nu este calificată drept « penală » în dreptul francez. Apoi, legislația respectivă vizează doar un număr limitat de persoane – candidații la alegeri – și face parte dintr-un ansamblu de dispoziții care vizează asigurarea caracterului democratic al scrutinului și nu reprimarea comportamentelor individuale. Natura și gradul de severitate al sancțiunilor riscate nu conferă o tentă penală în plus acestei infracțiuni. Ineligibilitatea ar fi astfel o măsură caracteristică a dreptului alegerilor deoarece ea ar sancționa și alte încălcări ale codului electoral pe lângă depășirea plafonului cheltuielilor de campanie și ar viza și alte persoane în afara oricărei represii, cum ar fi unii magistrați sau funcționari; ea ar fi printre altele limitată la un an de la momentul alegerii și ar fi valabilă doar pentru alagarea în cauză și ar avea deci doar consecințe restrânse. Obligațiunea de a plăti Trezoreriei publice o sumă egală cu cea depășită ar fi în esență o compensare a finanțării partidelor politice de către Stat; ea nu ar fi supusă regulilor aplicabile amenzilor penale *stricto sensu* așa cum ar fi înscrierea în cazierul judiciar, principiul de non-cumul al pedeselor și exercitarea constrângerii corporale și, contrar amenzilor menționate mai sus, suma plătită nu ar fi nici tarificată, nici fixată în prealabil. Ar trebui de asemenea de relativizat importanța sumei datorate de Dl Pierre-Bloch. În orice caz, această obligațiune nu ar rezulta din decizia Consiliului constituțional constatând depășirea plafonului cheltuielilor autorizate ci o decizie diferită a comisiei naționale. În ceea ce privește sancțiunile prevăzute în articolul L. 113-1 din codul electoral, ele ar avea, cert, un caracter penal dar nu ar fi pertinente în speță, deoarece reclamantul nu era supus nici unei urmăriri în baza aceasta.

Pe scurt, articolul 6 § 1 nu este aplicabil.

47. Comisia suscrie în esență la această teză.

B. Aprecierea Curții

48. Curtea reamintește că conform jurisprudenței sale faptul că o procedură s-a desfășurat în fața unei jurisdicții constituționale nu este suficientă pentru a o sustrage din câmpul de aplicare al articolului 6 § 1 (vezi de exemplu, *mutatis mutandis*, hotărârea Pammel împotriva Germaniei din 1 iulie 1997, *Culegere de hotărâri și decizii* 1997-IV, p. 1109, § 53).

Este cazul de a cerceta dacă procedura litigioasă în speță avea sau nu legătură cu o « contestație cu privire la drepturile și obligațiunile cu caracter civil » sau cu o « acuză în materie penală ».

1. *Existența unei « contestări cu privire la drepturile și obligațiunile cu caracter civil »*

49. Nu era controversată existența unei « contestări », sarcina Curții se limitează la determinarea faptului dacă aceasta se referă la « drepturile și obligațiunile cu caracter civil ».
50. Din acest motiv, ea observă că, la fel ca orice candidat în deputați, Dl Pierre-Bloch era obligat de lege să nu cheltuiască mai mult de o anumită sumă pentru finanțarea campaniei sale. Consiliul constituțional a considerat că această sumă era depășită în aceste împrejurări și a declarat că reclamantul era ineligibil timp de un an și l-a demisionat din oficiu, compromițând astfel dreptul său de a fi candidat la alegerile din Adunarea națională și de a păstra mandatul său. Or, un astfel de drept are un caracter politic și nu « civil » în sensul articolului 6 § 1, în așa fel încât litigiile cu privire la organizarea exercitării sale - precum cele care se referă la obligațiunea candidaților de a limita cheltuielile electorale - ies din câmpul de aplicare al acestei dispoziții.
51. Este adevărat că procedura litigioasă avea de asemenea o miză patrimonială pentru reclamant. De fapt, dacă depășirea plafonului cheltuielilor electorale a fost constatată de Consiliul constituțional, comisia națională fixează o sumă egală cu suma totală a depășirii pe care candidatul trebuie s-o plătească în Trezoreria publică. Or, procedura în fața acestei comisii nu este detașabilă de cea în fața Consiliului constituțional pentru că comisia nu dă drept de apreciere și trebuie să rețină suma totală determinată de acest Consiliu (paragraful 35 de mai sus). În afară de aceasta, rambursarea totală sau parțială a cheltuielilor evocate în contul campaniei, dacă legea prevede acest lucru, nu este posibilă decât după aprobarea acestui cont de către comisia națională (paragraful 33 de mai sus). Acest aspect patrimonial al procedurii litigioase nu-i conferă un caracter « civil » în sensul articolului 6 § 1. De fapt, imposibilitatea de a obține rambursarea cheltuielilor de campanie dacă s-a constatat o depășire a plafonului și o obligațiune de a plăti în Trezoreria publică o sumă echivalentă cu cea depășită sunt la fel consecința firească a obligațiunii de a limita cheltuielile electorale ; ca și aceasta, ele decurg din exercitarea dreptului litigios. De altfel, un contencios nu capătă un caracter « civil » din singurul motiv că el ridică o întrebare de ordin economic (vezi, de exemplu, *mutatis mutandis*, hotărârile Schouten și Meldrum împotriva Olandei din 9 decembrie 1994, seria A nr 304, p. 21, § 50, și Neigel împotriva Franței din 17 martie 1997, Culegere 1997-II, p. 411, § 44).
52. Totuși, articolul 6 § 1 nu intră în joc sub aspectul său civil.

2. *Existența unei « acuzații în materie penală »*

53. Dacă existența unei « acuzații » nu este controversată, sarcina Curții se limitează să determine dacă aceasta are legătură cu materia penală. Pentru aceasta, ea sface referință la trei criterii : calificarea juridică a infracțiunii litigioase în dreptul național, însăși caracterul acestuia și gradul de severitate al sancțiunii (vezi, printre altele Engel și alții împotriva Olandei din 8 iunie 1976, seria A nr 22, p. 35, § 82, și Putz împotriva Austriei din 22 februarie 1996, Culegere 1996-I, p. 324, § 31).

a) Calificarea juridică a infracțiunii în dreptul francez, și însăși natura acesteia

54. Codul electoral instaurează principiul unui plafon al cheltuielilor electorale ale candidaților în deputați (articolul L. 52-11 - paragraful 22 de mai jos) și un control al respectării acestui principiu paragrafele 23-32 de mai jos). Comisia națională examinează conturile de campanie ale tuturor candidaților și, dacă consideră că a fost o depășire a plafonului de către unul dintre ei, ea sesizează Consiliul constituțional, judecătorul de alegeri al deputaților (acesta poate de asemenea fi sesizat de către o persoană particulară). Dacă acest Consiliul a constatat depășirea, candidatul în cauză poate fi declarat inelegibil timp de un an (articolul L. 118-3, L.O. 128 și L.O. 136-1 - paragrafele 37 de mai sus) și este obligat să plătească Trezoreriei publice o sumă egală cu cea care constituie depășirea fixată de comisia națională (articolul L.52-15 - paragraful 34 de mai sus). Evident, doar aceste dispoziții, sunt pertinente în speță, ele nu decurg din dreptul penal francez însă, precum confirmă acest lucru capitolul din codul electoral în care ele figurează , din reglementarea cu privire la « finanțarea și [la] plafonul cheltuielilor electorale » și deci din dreptul alegerilor. Nerespectarea unei norme juridice care administrează o astfel de materie nu ar mai putea fi calificată ca având un caracter « penal ».

b) Caracterul și gradul de severitate al sancțiunii

55. Trei « sancțiuni » lezează sau sunt susceptibile de a leza candidatul care nu respectă plafonul cheltuielilor fixat de lege : inelegibilitatea, obligațiunea de a plăti Trezoreriei publice o sumă egală cu suma totală a depășirii, și pedepsele prevăzute de articolul L. 113-1 din codul electoral.

i. Inelegibilitatea

56. Consiliul constituțional poate declara ineligibil pentru un an orice candidat pe care îl constată că a depășit plafonul cheltuielilor electorale ; este vorba aici, la fel ca și în speță, de un candidat proclamat ales, Consiliul îl declară demisionat din oficiu.

Obiectul acestei sancțiuni este de a forța respectarea acestui plafon. Ea se înscrie astfel direct în cadrul măsurilor destinate să asigure buna desfășurare a alegerilor legislative în așa un mod, încât prin finalitatea sa, ea nu este de domeniul « penal ». Desigur, așa precum subliniază reclamantul, ineligibilitatea este astfel una din formele de privațiune a drepturilor civice prevăzute de dreptul penal francez. Totuși, este vorba în acest caz de o pedeapsă « secundară » sau « complementară », care se adaugă la anumite pedepse

pronunțate de jurisdicțiile represive (paragraful 39 de mai sus); ea își trage astfel caracterul penal din pedeapsa « principală » din care decurge.

Inelegibilitatea pronunțată de Consiliul constituțional este de altfel limitată la un an de la alegeri și este valabilă doar pentru alegerile în cauză, în speță, alegerile în Adunarea națională.

57. Pe scurt, nici caracterul, nici gradul de severitate al acestei sancțiuni nu plasează chestiunea în sfera « penală ».

ii. Obligațiunea de a plăti în Trezoreria publică o sumă egală cu suma totală a depășirii

58. Dacă depășirea plafonului cheltuielilor electorale a fost constatată de Consiliul constituțional, comisia națională fixează o sumă egală cu suma totală a depășirii pe care candidatul trebuie s-o plătească Trezoreriei publice. Curtea a indicat deja că nu trebuie de detașat procedura în fața acestei comisii de cea în fața Consiliului constituțional (paragraful 51 de mai sus).

Această obligațiune de a plăti se referă la suma totală a depășirii constatate de Consiliul constituțional. Aceasta tinde să demonstreze că ea are puncte comune cu o plată făcută pentru colectivitate a sumei de care candidatul în cauză a profitat nelegal pentru a solicita sufragiile concetățenilor săi, și care se atribuie în așa fel la măsurile destinate să asigure buna desfășurare a alegerilor legislative și în special egalitatea candidaților. De altfel, în afară de faptul că suma care trebuie plătită nu este nici tarificată nici fixată în avans, mai multe elemente deosebesc obligațiunea litigioasă a amenzilor penale *stricto sensu*: ea nu este nici înscrisă în cazierul judiciar nici supusă principiului de non-cumul al pedepselor, și lipsa plății nu autorizează exercitarea constrângerii. Ținând cont de caracterul său de a plăti în Trezoreria publică o sumă egală cu suma totală a depășirii nu poate deci să fie analizată ca o amendă.

59. În rezultat, caracterul acestei sancțiuni nu plasează sancțiunea cu atât mai mult în sfera « penală ».

iii. Pedepsele prevăzute în articolul L. 113-1 din codul electoral

60. Articolul L. 113-1 din codul electoral dispune că candidatul care va depăși plafonul cheltuielilor electorale va plăti o amendă de 25 000 FRF și/sau o detenție de un an (paragraful 38 de mai sus), pedeapsă pronunțată în acest caz de jurisdicțiile penale de drept comun. Natura acestor sancțiuni lasă cu atât mai puțin îndoieli spre deosebire de articolul L. 113-1 figurează în capitolul « Dispoziții penale » din titlul pertinent al codului electoral. Ele nu sunt totuși acum în cauză pentru că reclamantul nu constituie obiectul unei urmăriri cu privire la temeiul acestui articol.

c) Concluzii

61. Ținând cont de ansamblul considerațiilor anterioare, Curtea conchide că articolul 6

§ 1 nu intra cu atât mai mult în joc sub acest aspect penal.

II. CU PRIVIRE LA ÎNCĂLCAREA PRETINSĂ A ARTICOLULUI 14 DIN CONVENȚIE

62. Nici în memoriul său nici la audierea în fața Curții, reclamantul nu a reluat plângerea cu privire la discriminarea fondată pe opiniile politice pe care le-a tras din articolul 14 din Convenție și pe care Comisia a declarat-o admisibilă (paragraful 40-41 de mai sus). În aceste condiții și în măsura în care nu se poate pune nici o întrebare față de această dispoziție luată în mod izolat (vezi de exemplu, *mutatis mutandi*, hotărârea Karlheinz Schmidt împotriva Germaniei din 18 iulie 1994, seria A nr 291-B, p. 32, § 22), Curtea nu crede că este un motiv de a o examina din oficiu.

III. CU PRIVIRE LA ÎNCĂLCAREA PRETINSĂ A ARTICOLULUI 13 DIN CONVENȚIE

63. Dl Pierre-Bloch afirmă în fine că el nu a beneficiat de un recurs efectiv pentru a prezenta plângerile sale în măsura în care Consiliul constituțional a luat o hotărâre din primul și ultimul domeniu. El invocă articolul 13 din Convenție :

« Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale. »

64. Împreună cu Guvernul și Comisia, Curtea reamintește că dreptul la recurs prevăzut în articolul 13 nu se poate referi la la un drept protejat de Convenție. Prin urmare, ținând cont de deciziile sale cu privire la plângerile trase din articolele 6 § 1 (paragraful 52 și 61 de mai sus) și 14 (paragraful 62 de mai sus), Curtea conchide că articolul 13 nu se aplică în speță.

DIN ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. *Declară*, cu șapte voturi contra două, că nici articolul 6 § 1, nici articolul 13 din Convenție nu se aplică în speță ;
2. *Declară*, în unanimitate, că nu a trebuit examinată plângerea conform articolului 14 din Convenție.

Redactată în franceză și în engleză, apoi pronunțată în ședință publică la Palatul Drepturilor Omului, la Strasbourg, la 21 octombrie 1997.

Semnat : Rudolf BERNHARDT

Președinte

Semnat : Herbert PETZOLD
Grefier

La această hotărâre, conform articolelor 51 § 2 din Convenție și 53 § din regulamentul A, sunt anexate următoarele opinii separate:

- opinia disidentă a Dlui De Meyer;
- opinia disidentă a Dlui Löhms.

Parafat : P.B.
Parafat : H.P.

OPINIA DISIDENTĂ A DLUI JUDECĂTOR DE MEYER

I. Observații generale

Este foarte regretabil că Curtea, după ce s-a angajat pas cu pas, în ceea ce privește articolul 6 din Convenție, pe calea unei interpretări « autonome », deschise și nerestrictive a noțiunii de « drepturi și obligațiuni cu caracter civil » și a noțiunii de « acuzații în materie penală », a considerat că trebuie, în unele din recente sale hotărâri și în cea de azi, să se replieze într-un cocon pentru o interpretare foarte limitată și lașă. Încă o dată în plus ea ratează ocazia de a recunoaște și de a pune în valoare plenitudinea sensului care trebuie acordat fiecărei din aceste noțiuni.

II. Caracterul « civil » al hotărârii

Pe de o parte, Curtea declară că dreptul unui cetățean francez “de a candida la alegerile în Adunarea națională și de a-și păstra mandatul său » are « un caracter politic și nu « civil » în sensul articolului 6 § 1 »¹.

Deosebirea dintre drepturile civile și drepturile politice este deja, chiar prin ea-însăși, destul de stranie din punct de vedere al etimologiei acestor două adjective, prin faptul că cuvintele latine, din care derivă primul (*civile, civis, citas*), și cuvintele grecești, de la care derivă cel de-al doilea (*politikon, politis, politeia*), înseamnă același lucru.

Foarte des ea, ca de altfel și deosebirea din dreptul privat și din dreptul public, la care se atribuie, a servit să se eschiveze de la dreptul comun al situațiilor care se referă la exercitarea a ceea ce se numește puterea publică și să reducă câmpul de protecție al cetățenilor în raport cu aceste situații.

¹ Paragraful 50 din această cauză.

Drepturile « civile » nu sunt ele oare esențiale, în sensul cel mai propriu al termenului, drepturile cetățeanului (*civis*) ?

Drepturile numite « politice » nu sunt oare ele însăși drepturi de acest gen, drepturi « civile » prin excelență ? Nu este oare acesta cazul *jus suffragii* și a *jus honorum*, despre care este vorba cu exactitate în această cauză?

În realitate drepturile „politice” constituie o categorie specifică a drepturilor „civile”. Ele sunt mai „civile” decât altele, pentru că ele sunt în mod mai direct inerente calității de cetățean și de altfel în mod normal sunt rezervate doar cetățenilor.

În materie de drepturi ale omului și în special dacă este vorba de a decide contestările cu privire la drepturi sau obligațiuni, nimic nu permite de a trata pe cei care pretind să-și apere un drept « politic », precum sunt cei care candidează la alegeri, mai bine sau mai rău decât pe alți cetățeni¹.

III. Caracterul « penal » al hotărârii

¹ Este pe nedrept, după părerea mea, că Curtea a spus deja de mai multe ori că contestările cu privire la « recrutare », la « caracterul » și la încetarea activității funcționarilor», care diferă prin aceasta de « salariații de drept privat », « ies, în general, din câmpul de aplicare al articolului 6 § 1 » (vezi în special hotărârile Francesco Lombardo împotriva Italiei din 26 noiembrie 1992, seria A nr 249-B, p. 26, § 17, Giancarlo Lombardo împotriva Italiei din 26 noiembrie 1992, seria A nr 249-C, p. 42, § 16, Massa împotriva Italiei din 24 august 1993, seria A nr 265-B, p. 20, § 26, și Neigel împotriva Franței din 17 martie 1997, *Culegere de hotărâri și decizii* 1997-II, p. 411, § 44, astfel încât hotărârile elaborate la 20 septembrie 1997 în cauzele Spurio împotriva Italiei, *Culegere* 1997-V, pp. 1580-1581, § 18, Gallo împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1591, § 19, Zilaghe împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1602, § 19, Laghi împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1614, § 17, Veiro împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1626, § 16, Orlandini împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1637, § 18, Ryllo împotriva Italiei, *ibidem*, pp. 1648-1649, § 19, Soldani împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1719, § 18, Fusco împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1732, § 20, Di Luca și Saluzzi împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1744, § 18, Pizzi împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1754, § 8, Scarfò împotriva Italiei, *ibidem*, pp. 1767-1768, § 18, Argento împotriva Italiei, *ibidem*, pp. 1779-1780, § 18 și Trombetta împotriva Italiei, *ibidem*, pp. 1791-1792, § 21). Ea a recunoscut totuși „caracterul civil” al „obligațiunii Statului de a plăti unui funcționar” sau „unui magistrat o indemnizație în conformitate cu legislația în vigoare” sau de a plăti o indemnizație asemănătoare pensiei unui funcționar. Ea a explicat observând că „în această materie, el poate fi comparat cu un funcționar cu un contract de lucru administrat de dreptul privat” (cauzele Francesco Lombardo, Giancarlo Lombardo și Massa menționate anterior). De ce numai în această „materie”? Recent, Curtea se pare că a admis în mod similar, într-un mod mai general, într-o cauză cu privire la chestiunile de remunerare, că un funcționar poate pretinde un drept civil dacă este vorba despre un „drept pur patrimonial din punct de vedere legal rezultat din activitatea sa profesională” (cauza Lapalorcia împotriva Italiei din 2 septembrie 1997, *Culegere* 1997-V, p. 1677, § 21 ; vezi de asemenea deciziile luate în aceeași zi în cauzele De Santa împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1663, § 18, Abenavoli împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1690, § 16, și Nicodemo, împotriva Italiei, *ibidem*, p. 1703, § 18). De ce nu ar fi la fel și pentru alte drepturi aferente din punct de vedere legal exercitării a ceea ce numim „funcția publică” ?

Pe de altă parte, Curtea refuză să recunoască caracterul “penal” al sancțiunilor aplicate reclamantului pentru că a depășit plafonul legal al cheltuielilor electorale: ineligibilitatea timp de un an și obligațiunea de a plăti în Trezoreria publică o sumă egală cu suma totală a depășirii.

Nu sunt oare, “urmărind sensul ordinar care trebuie atribuit termenilor”¹ în limba curentă², adevărate “pedepse” și chiar pedepse care sunt mai degrabă grave?

Nimic nu ne permite să afirmăm că astfel de sancțiuni nu ar fi “penale” prin caracterul lor, nici chiar să spunem că « evident » ele « nu depind de dreptul penal francez »³. Aceasta nu poate simplu rezulta din faptul că dispozițiile care le prevăd « figurează în codul electoral » și « depind de dreptul alegerilor »⁴.

O sancțiune aplicată cuiva pentru că a făcut ceea ce era pentru el interzis să facă sau pentru că nu a făcut ceea ce trebuia să facă nu pierde caracterul de pedeapsă din simplul motiv că ea îi este aplicată în virtutea unei legi diferite de codul penal, precum este o lege cu privire la contravențiile administrative sau codul rutei⁵, un cod sau o reglementare fiscală⁶, un cod de procedură penală⁷ sau o ordonanță cu privire la privilegiile și împuternicirile unei adunări parlamentare⁸.

Puțin importă de asemenea « gradul de severitate al sancțiunii » : fie chiar legeră, o pedeapsă rămâne pedeapsă. Putem de altfel să ne mirăm de ceea ce, în această cauză, pare să considere că o sumă totală de 59 572 franci francezi nu este destul de importantă pentru a face o sancțiune să depindă de « materia penală » în sensul articolului 6 § 1⁹, pe când s-a admis că 60 de mărci germane sunt suficiente în cauza Öztürk¹⁰, 300 franci elvețieni în cauza Weber¹¹ și 250 lire malteze în cauza Demicoli¹².

¹ Articolul 31 § 1 din Convenția de la Viena cu privire la drepturile tratatelor.

² *Vezi, mutatis mutandis*, opinia mea disidentă în cauza Putz împotriva Austriei, hotărârea din 22 februarie 1996, *Culegere* 1996-I, pp. 329-334, în special paragrafele 2-7.

³ Paragraful 54 din această hotărâre.

⁴ *Ibidem*. Aceasta nu împiedică Curtea să recunoască în paragraful 60 « caracterul » penal al amenzilor și detenția prevăzute în articolul L. 131-1 din același cod electoral pentru aceeași infracțiune.

⁵ Hotărârea Öztürk împotriva Germaniei din 21 februarie 1984, seria A nr 73, p. 9, § 11, și pp. 18-21, §§ 51-53.

⁶ Hotărârea Bendenoun împotriva Franței din 24 februarie 1994, seria A nr 284, p. 20, § 47, A.P., M.P. și T.P. împotriva Elveției din 29 august 1997, *Culegere de hotărâri și decizii* 1997-V, p. 1484, § 19, și p. 1488, § 42, și E.L., R.L. și J.O.-L. Împotriva Elveției din 29 august 1997, *Culegere* 1997-V, p. 1515, § 19, și p. 1520, § 47.

⁷ Hotărârea Weber împotriva Elveției din 22 mai 1990, seria A nr 177, pp. 17-18, § 31.

⁸ Hotărârea Demicoli împotriva Maltei din 27 august 1991, seria A nr 210, p. 9, § 11, pp. 12-13, § 20, și pp. 16-17, §§ 32-33.

⁹ În paragrafele 58 și 59 din hotărâre, Curtea păstrează în această privință o liniște prudentă.

¹⁰ Hotărârea Öztürk menționată mai sus, p. 9, § 11, p. 10, § 18, și p. 21, § 54. În această cauză, maximumul prevăzut de lege era de 1 000 mărci: Curtea a observat că „slăbiciunea cu privire la miza (...) nu ar putea sustrage caracterul penal intrinsec al unei infracțiuni”.

¹¹ Hotărârea Weber menționată mai sus, p. 18, § 34.

¹² Hotărârea Demicoli menționată mai sus, p. 17, § 34.

OPINIA DISIDENTĂ A DLUI JUDECĂTOR LÖHMUS

1. Nu împărtășesc opinia majorității Curții, care a conchis în paragrafele 57 și 59 din hotărârea sa că nici caracterul nici gradul de severitate al sancțiunilor nu plasa chestiunea în sfera penală și că în consecință articolul 6 nu se aplică în speță.

2. Articolul L. 113-1 din codul electoral dispune ca candidatul care va depăși plafonul cheltuielilor electorale este pasibil de o pedeapsă cu o amendă de 25 000 franci francezi (FRF) și/sau cu o detenție de un an, pedepse pronunțate dacă este cazul de jurisdicțiile penale de drept comun. Este exact că aceste sancțiuni nu sunt în cauză aici pentru că reclamantul nu a constituit obiectul unei urmăriri cu privire la temeiul acestui articol. Totuși, ineligibilitatea este o formă de privațiune a drepturilor civice și obligațiunea de a plăti Trezoreriei suma de 59 372 FRF echivalează într-un sens cu o amendă.

3. În hotărârea Schmautzer împotriva Austriei, direcția poliției federale din Graț a aplicat reclamantului o amendă de 300 șilingi austrieci, însoțită de o pedeapsă de douăzeci și patru de ore de detenție în lipsa plății pentru că el conducea automobilul său fără a purta centura de siguranță. Curtea a subliniat în această hotărâre că «dacă infracțiunile litigioase și procedurile aplicate în speță depind de domeniul administrativ, ele nu prezintă cel puțin un caracter penal» (vezi, hotărârea Schmaurtzer împotriva Austriei din 23 octombrie 1995, seria A nr 328-A, p. 13, § 28).

Dacă compar cele două cauze, este dificil de a înțelege de ce articolul 6 nu ar fi aplicat în speță.

4. Curtea a analizat caracterul și gradul de severitate al pedepselor (ineligibilitatea și obligațiunea de a plăti Trezoreriei publice o sumă egală cu suma totală a depășirii). Ea consideră că nici unul din aceste elemente nu plasează chestiunea în sfera penală. Aceste două «măsuri care ne fac să ne schimbăm părerea» care au fost aplicate reclamantului, este efectul lor combinat care trebuie luat în considerare pentru a determina caracterul și gradul de severitate al pedepselor.

5. Nu sunt convins că privațiunea de drepturile civice prevăzută în dreptul penal francez este o pedeapsă suplimentară și că ineligibilitatea pronunțată de Consiliul constituțional este limitată la un an de la alegeri (paragraful 56 din cauză).

Dat fiind caracterul și gradul de severitate al pedepselor considerate în ansamblul lor, constat existența unei «acuzății penale» în sensul articolului 6 § 1.

