EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 42081/10
Barbara REPETTO VISENTINI
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 9 mars 2021 en une Chambre composée de :

Ksenija Turković, *présidente,*
Alena Poláčková,
Péter Paczolay,
Gilberto Felici,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Lorraine Schembri Orland, *juges,*

et de Renata Degener, *greffière de section,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 15 juillet 2010,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, Mme Barbara Repetto Visentini, est une ressortissante italienne née en 1947 et résidant à Bolzano. Elle a été représentée par Mes M. Luciani, B. Santacroce et N. Paoletti, avocats.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

3. Le 26 octobre 2008, la requérante fut élue au Conseil provincial de Bolzano, ce qui, aux termes de l'article 25 de la loi régionale n° 7 du 8 août 1983 (« la loi n° 7/1983 »), lui accordait le droit d'exercer également les fonctions de conseillère régionale de la Région Trentin-Haut Adige/Südtirol.

4. Le 2 février 2009, M. R. B., premier des candidats non élus sur la même liste de candidatures, saisit le tribunal de Bolzano en demandant que

la requérante fût déclarée inéligible, en application de l'article 11 c) de la loi nº 7/1983, au motif qu'au moment de l'acceptation de la candidature elle était membre du conseil d'administration de la société anonyme Business Location Alto Adige Südtirol S.p.A.

5. La requérante se constitua dans la procédure en réfutant la thèse du demandeur. Elle souligna avoir décidé de se suspendre des fonctions lors de l'acceptation de la candidature et d'avoir ensuite démissionné une fois élue. Elle mettait aussi en évidence le fait que la société en question n'était pas opérationnelle.

6. Le 10 avril 2009, le tribunal rejeta la demande en se fondant, notamment, sur l'unique précédent jurisprudentiel de la cour d'appel de Bolzano selon lequel la disposition en question, ambigüe et dans l'abstrait susceptible d'être lue de deux manières antithétiques, devait être interprétée conformément à l'approche suivie en général par la Cour constitutionnelle. À savoir, « les causes d'inéligibilité dérogeant au principe constitutionnel du caractère général du droit électoral passif sanctionné par l'article 51 de la Constitution et constamment placé dans le cadre des droits inviolables garantis par l'article 2 de la Constitution, doivent être interprétées strictement et être contenues dans les limites de ce qui est raisonnablement indispensable afin d'assurer le respect des exigences d'intérêt public (...). »

7. Par conséquent, le tribunal estima que l'article 11 c) de la loi en question devait être lu comme excluant des causes d'inéligibilité la qualité de la requérante de membre du conseil d'administration de la société anonyme Business Location Alto Adige Südtirol S.p.A. sans aucun pouvoir de représentation légale.

8. À une date non précisée, M. R. B. contesta le jugement devant la cour d'appel de Bolzano laquelle rejeta l'appel en confirmant les motifs exprimés par le tribunal - et repris par la requérante dans son acte de constitution en appel -, à savoir que l'article 11 c) prévoyait « l'inéligibilité pour les [seuls] représentants légaux, administrateurs ou dirigeants des sociétés anonymes à capital majoritairement détenu par la région ou les provinces autonomes (...). »

9. Dans un arrêt adopté le 10 décembre 2009, la Cour de cassation fit droit au pourvoi du requérant en rejetant les arguments réitérés par la requérante. Selon elle, la qualité de Mme Repetto Visentini de membre du conseil d'administration de la société anonyme au moment des élections constituait une cause d'inéligibilité. Le fait que l'intéressée avait d'abord déclaré son auto-suspension puis, à la suite de l'élection, donné sa démission n'entrait pas en ligne de compte. En effet, selon la jurisprudence constante de la Haute Juridiction, « contrairement aux causes d'incompatibilité, celles d'inéligibilité limitent le droit électoral passif et si elles ne sont pas éliminées dans un certain délai antécédent les élections les invalident sans que le citoyen puisse, une fois élu, choisir entre les fonctions

recouvertes précédemment et celles d'élu (arrêts nos 7123/1998 et 11368/1999). »

10. La Cour de cassation estima également non pertinent la circonstance de ce que la société n'était pas encore opérationnelle « car l'influence sur la liberté de vote peut aussi découler de la perspective d'un exercice futur des pouvoirs liés à la charge de membre du conseil d'administration. »

11. Quant à l'interprétation de l'article 11 c) de la loi no 7/1983, la juridiction souligna que si le législateur régional avait voulu limiter l'inéligibilité aux seuls représentants légaux de la société « il n'aurait eu nullement besoin de faire référence explicite aux administrateurs et aux dirigeants. »

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. La Constitution

12. Les dispositions pertinentes de la Constitution se lisent comme suit :

Article 2

« La République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, aussi bien en tant qu'individu que dans les formations sociales où s'exerce sa personnalité, et exige l'accomplissement des devoirs de solidarité politique, économique et sociale auxquels il ne peut être dérogé. »

Article 51

« Tous les citoyens (...) peuvent accéder aux fonctions publiques et aux charges électives dans des conditions d'égalité selon les qualités requises fixées par la loi (...) ».

Article 117

(version en vigueur depuis la loi constitutionnelle no 3 du 18 octobre 2001)

« Le pouvoir législatif est exercé par l'État et les Régions dans le respect de la Constitution de même que les engagements qui découlent de l'ordre communautaire et des obligations internationales.

L'État dispose d'une compétence législative exclusive dans les matières suivantes :

a) politique étrangère et relations internationales de l'État ; relations de l'État avec l'Union européenne ; droit d'asile et statut juridique des ressortissants des États non-membres de l'Union européenne ;

b) immigration ;

c) relations entre la République et les confessions religieuses ;

d) défense et forces armées ; sécurité de l'État ; armes, munitions et explosifs ;

e) monnaie, protection de l'épargne et marchés financiers ; protection de la concurrence ; système monétaire ; système fiscal et comptable de l'État ; harmonisation des budgets publics ; péréquation des ressources financières ;

f) organes de l'État et lois électorales qui s'y rapportent ; référendums nationaux ; élection du Parlement européen ;

g) ordonnancement et organisation administrative de l'État et des établissements publics nationaux ;

h) ordre public et sécurité, à l'exclusion de la police administrative locale ;

i) nationalité, état civil et registres de l'état civil ;

l) juridiction et règles processuelles ; ordre judiciaire civil et pénal ; justice administrative ;

m) fixation des niveaux essentiels de prestations concernant les droits civils et sociaux, qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national ;

n) normes générales en matière d'éducation ;

o) sécurité sociale ;

p) législation électorale, organes de gouvernement et fonctions fondamentales des Communes, des Provinces et des Villes métropolitaines ;

q) douanes, protection des frontières nationales et prophylaxie internationale ;

r) poids, mesures et fixation de l'heure ; coordination de l'information statistique et des données informatiques de l'administration étatique, régionale et locale ; œuvres de l'esprit ;

s) protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel.

Les matières suivantes sont soumises à la législation concurrente : relations internationales et relations avec l'Union européenne des Régions ;

commerce extérieur ; protection et sécurité du travail ;

éducation, sans préjudice de l'autonomie des établissements scolaires et à l'exception de l'éducation et de la formation professionnelle ; professions ;

recherche scientifique et technologique et soutien à l'innovation dans les secteurs de production ;

protection de la santé ; alimentation ; activités sportives ; protection civile ; aménagement du territoire ; ports et aéroports civils ; grands réseaux de transport et de navigation ; système des communications ; production, transport et distribution nationale de l'énergie ; prévoyance complémentaire et retraite supplémentaire ; coordination des finances publiques et du système fiscal ; valorisation des biens culturels et environnementaux, et promotion et organisation d'activités culturelles ;

caisses d'épargne, caisses rurales, établissements de crédit à caractère régional ; établissements de crédit foncier et agricole à caractère régional.

Dans les matières soumises à la législation concurrente, le pouvoir législatif revient aux Régions, sous la réserve que la fixation des principes fondamentaux relève de la législation de l'État.

Dans toute matière non expressément réservée à la législation de l'État, le pouvoir législatif revient aux Régions.

(...). »

2. Le décret du Président de la République nº 670 du 31 août 1972 (Approbation du Code des lois constitutionnelles concernant le Statut spécial pour le Trentin-Haut-Adige)

13. Les dispositions pertinentes du Statut régional se lisent comme suit :

Article 1

« Le Trentin-Haut-Adige, qui comprend le territoire des provinces de Trente et Bolzano, est constitué en région autonome, dotée de personnalité juridique, au sein de l'unité politique de la République italienne, une et indivisible, sur la base des principes de la Constitution et selon le présent statut. »

14. Les articles 3 et 9 à 12 décrivent les domaines dans lesquels les deux provinces autonomes exercent leur pouvoir législatif.

Article 25

« Le conseil régional est composé des membres des conseils provinciaux de Trente et de Bolzano. (...). »

Article 26

« Le conseil régional exerce le pouvoir législatif attribué à la région et les autres foncions qui lui sont attribuées par la Constitution, par le présent Statut et par les autres lois de l'État. »

3. La loi nº 7 du 8 août 1983 (Code des lois régionales pour l'élection du Conseil régional)

Article 1

« Le Conseil régional de la région du Trentin-Haut-Adige est élu au scrutin proportionnel et au suffrage universel direct et secret selon les règles établies dans la présente loi. »

15. Selon l'article 11 c), ne sont pas éligibles les représentants légaux, administrateurs ou dirigeants de sociétés anonymes avec capital détenu majoritairement par la région ou par les provinces autonomes.

GRIEF

16. Invoquant l'article 3 du Protocole nº 1, la requérante se plaint de la violation de son droit électoral sous le volet passif.

EN DROIT

17. La requérante se plaint d'avoir été déclarée inéligible par un arrêt de la Cour de cassation qui aurait interprété la loi régionale « illégitimement de

manière extensive et créative ». Elle invoque l'article 3 du Protocole n° 1 ainsi libellé :

> « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

18. Elle souligne l'applicabilité de cette disposition en raison de ce que le pouvoir législatif dont bénéficient tant la province de Bolzano que la Région Trentin-Haut-Adige/Südtirol permet de considérer que les assemblées électives provinciales et régionales sont des corps législatifs à part entière.

19. La Cour rappelle tout d'abord que les mots « corps législatif » figurant à l'article 3 du Protocole n° 1 ne s'entendent pas nécessairement du seul parlement national ; il y a lieu de les interpréter en fonction de la structure constitutionnelle de l'État en cause (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 53, série A n° 113).

20. Dans sa décision *Mółka c. Pologne* (relative à la privation allégué du droit de vote en raison d'une situation de handicap), la Cour a rappelé que « dans l'affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt, la réforme constitutionnelle belge de 1980 avait conféré au Conseil flamand suffisamment de compétences et de pouvoirs pour que l'on pût considérer que, comme d'ailleurs le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon, il faisait partie du « corps législatif » belge, au même titre que la Chambre des représentants et le Sénat (*Mathieu-Mohin et Clerfayt, c. Belgique*, 2 mars 1987, § 53, série A n° 113, et *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 40, CEDH 1999-I).

21. En revanche, les organes de la Convention ont jugé que les organes des autorités locales, tels les conseils municipaux en Belgique, les conseils de comtés métropolitains au Royaume-Uni et les conseils régionaux en France, ne faisaient pas partie du « corps législatif » au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 (*Clerfayt, Legros et autres c. Belgique*, n° 10650/83, décision de la Commission du 17 mai 1985, DR 42, p. 212 ; *Booth-Clibborn et autres c. Royaume-Uni* (déc.), n° 11391/85, décision de la Commission du 5 juillet 1985, DR 43**,** p. 236, et *Malarde c. France* (déc.), n° 46813/99, 5 septembre 2000). » (*Mółka c. Pologne* (déc.), n° 56550/00, 11 avril 2016).

22. La Cour relève que depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001, le pouvoir législatif des Régions, par ailleurs déjà substantiel, a été renforcé. Jusque-là, l'article 117 de la Constitution confinait à un ensemble défini de domaines la compétence des Régions. Le nouvel article 117, tel que modifié par ladite loi constitutionnelle, reconnait le pouvoir législatif 1) exclusif de l'État en matière, notamment, de politique étrangère et relations internationales de l'État, droit d'asile, immigration, défense, sécurité de l'État, monnaie, nationalité, juridictions et règles processuelles, etc. ; 2) concurrent, en particulier, dans des domaines tels les relations internationales et relations

avec l'Union européenne des Régions, commerce extérieur, protection civile, aménagement du territoire, valorisation des biens culturels et environnementaux, éducation, etc. L'alinéa 4 de la disposition constitutionnelle souligne que dans toute matière non expressément réservée à la législation de l'État le pouvoir législatif revient aux Régions. Les dispositions du Statut de la Région Trentin-Haut-Adige/Südtirol confirment ce constat.

23. La Cour observe que, dans le cadre de la structure constitutionnelle italienne, la Constitution et le Statut régional fondent et précisent le pouvoir législatif de la Région Trentin-Haut-Adige/Südtirol et de ses deux provinces autonomes en leur accordant une grande latitude d'action, de sorte que l'on peut considérer les conseils provinciaux comme faisant partie du « corps législatif ».

24. Il s'ensuit que l'article 3 du Protocole n° 1 s'applique en l'espèce.

25. La requérante stigmatise l'interprétation extensive donnée par la Cour de Cassation de l'article 11 c) de la loi n° 7/1983. Selon elle, la Haute Juridiction n'a pas dûment tenu compte, d'une part, de l'interprétation suivie par le tribunal et la cour d'appel de Bolzano ni de l'approche de principe en matière d'inéligibilité de la Cour constitutionnelle, et, d'autre part, du fait que, la société anonyme n'étant pas encore opérationnelle, elle n'aurait nullement pu utiliser sa position de membre du conseil d'administration pour influencer le vote en sa faveur. De plus, elle s'était auto suspendue de ses fonctions puis, une fois élue, elle avait démissionné.

26. La Cour rappelle que l'article 3 du Protocole n° 1 consacre un principe fondamental dans un régime politique véritablement démocratique et revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, précité, § 47). Outre qu'il prévoit explicitement l'obligation d'organiser des élections libres, cet article implique également des droits subjectifs, dont le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections (ibidem, § 51), et garantit le droit de tout élu d' exercer son mandat (*Sadak et autres c. Turquie (n° 2)*, nos 25144/94 et 8 autres, § 33, CEDH 2002-IV, *Lykourezos c. Grèce*, n° 33554/03, § 50, CEDH 2006 VIII, *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce* [GC], n° 42202/07, § 63, CEDH 2012).

27. Il s'agit de droits cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit (*Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, § 103, CEDH 2006-IV, *Scoppola c. Italie (n° 3)* [GC], n° 126/05, § 82, 22 mai 2012, et *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n° s42461/13 et 44357/13, § 141, CEDH 2016 (extraits)).

28. Les organes de la Convention ont rarement eu l'occasion d'examiner des allégations de violation de l'aspect « passif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. À ce propos, la Cour a souligné que les États contractants disposaient d'une grande latitude pour établir, dans leur ordre constitutionnel, notamment les critères d'éligibilité. Quoique procédant d'un

souci commun – assurer l'indépendance des élus mais aussi la liberté des électeurs –, ces critères varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque État. La multitude de situations prévues dans les constitutions et les législations électorales de nombreux États membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière. Aux fins de l'application de l'article 3, toute loi électorale doit donc toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays concerné (*Ždanoka*, précité, § 106).

29. En ce qui concerne l'interprétation générale de l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour a énoncé les grands principes dans sa jurisprudence (voir, parmi d'autres, *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, §§ 46-51, *Ždanoka*, précité, § 115, *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II). Parmi les critères à appliquer pour rechercher si l'article 3 du Protocole n° 1 a été observé, dans l'arrêt *Ždanoka* (paragraphe 115) la Cour a dit que :

> « Quant au droit de se présenter aux élections, [...] la Cour se montre encore plus prudente dans son appréciation des restrictions dans ce contexte que lorsqu'elle est appelée à examiner des restrictions au droit de vote [...]. Dans l'arrêt *Melnitchenko* précité (§ 57), elle a observé que le droit de se présenter aux élections législatives peut être encadré par des exigences plus strictes que le droit de vote. En fait, alors que le critère relatif à l'aspect « actif » de l'article 3 du Protocole n° 1 implique d'ordinaire une appréciation plus large de la proportionnalité des dispositions légales privant une personne ou un groupe de personnes du droit de vote, la démarche adoptée par la Cour quant à l'aspect « passif » de cette disposition se limite pour l'essentiel à vérifier l'absence d'arbitraire dans les procédures internes conduisant à priver un individu de l'éligibilité (...) ».

30. La Cour observe que la requérante a, sans conteste, subi une ingérence dans l'exercice de ses droits électoraux garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. Il reste à établir si cette ingérence poursuivait un but légitime et proportionné, au sens de la jurisprudence de la Cour.

31. La Cour souligne que la cause d'inéligibilité qui frappa la requérante figure à l'article 11 c) de la loi n° 7/1983 et qu'elle contribue à régler l'accès à la vie publique en évitant, autant que faire se peut, des influences indues des candidats sur les électeurs. Il s'agit là d'un but compatible avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention.

32. La Cour conçoit aisément que les fonctions de membre du conseil d'administration d'une société contrôlée majoritairement par la province autonome de Bolzano peuvent, en raison des potentielles décisions à prendre et par le prestige qu'une telle position peut représenter vis-à-vis des administrés, orienter le choix électoral de ceux-ci.

33. Elle rappelle que l'interprétation de la législation interne incombe au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux (*Perez c. France* [GC], n° 47287/99, § 82, CEDH 2004-I).

34. En l'espèce, la Cour de cassation, dans son arrêt du 10 décembre 2009, a analysé attentivement les arguments des parties et le libellé de l'article 11 c) de la loi n° 7/1983. Dans les motifs de sa décision, elle a estimé que ladite disposition devait se lire comme indiquant que, même en l'absence de tout pouvoir de représentation légale, toute personne recouvrant les fonctions d'administrateur d'une société participée majoritairement par la province de Bolzano devenait inéligible.

35. La Cour ne saurait aboutir à une conclusion différente car rien dans l'arrêt de la Haute Juridiction donne à croire que la déchéance de la requérante était contraire à la loi nationale, arbitraire ou disproportionnée, ou elle contrecarrait la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Par conséquent, la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 1er avril 2021.

Renata Degener Greffière	Ksenija Turković Présidente