



Déchéance d'un mandat de député et interdiction de se porter candidat aux élections en raison d'une condamnation pénale : requête irrecevable

Dans sa décision rendue dans l'affaire [Galan c. Italie](#) (requête n° 63772/16), la Cour européenne des droits de l'homme déclare, à l'unanimité, la requête irrecevable.

L'affaire concerne la déchéance du requérant de son mandat de député en raison du constat par le Parlement de l'existence d'une cause d'inéligibilité consécutive à une condamnation pour corruption.

La Cour accorde du poids à l'approche de la Cour constitutionnelle italienne, dont la jurisprudence a établi que l'interdiction de se porter candidat et la déchéance du mandat ne sont ni des sanctions ni des effets de la condamnation relevant de la sphère pénale. L'élu déchu de ses fonctions est exclu de l'assemblée électorale dont il relève parce qu'il a perdu l'aptitude morale, condition essentielle pour pouvoir continuer à siéger en tant que représentant des électeurs. La Cour estime que l'interdiction de se porter candidat aux élections et la déchéance litigieuses ne sauraient être assimilées à des sanctions pénales au sens de l'article 7 de la Convention. Ce grief est incompatible avec les dispositions de la Convention et doit donc être rejeté.

La Cour considère que l'application immédiate de l'interdiction de se porter candidat aux élections est cohérente avec le but affiché par le législateur, c'est-à-dire écarter du Parlement les élus condamnés pour des délits graves et protéger ainsi l'intégrité du processus démocratique. Cette interdiction de se porter candidat aux élections ne peut être jugée arbitraire ou disproportionnée.

Enfin, eu égard aux garanties prévues par la procédure parlementaire de « triple validation » - Comité permanent des incompatibilités, des inéligibilités et des déchéances, Junte des élections et Chambre des Députés -, la Cour considère que la Convention ne saurait exiger un contrôle juridictionnel d'une décision adoptée par le Parlement dans le cadre d'une réserve constitutionnelle de compétence.

Cette décision est définitive.

Principaux faits

Le requérant, M. Giancarlo Galan, est un ressortissant italien, né en 1956 et résidant à Rovolon.

M. Galan se porta candidat aux élections législatives de février 2013 et fut élu et proclamé député le 5 mars 2013.

Dans le cadre d'investigations le Parquet près le tribunal de Venise demanda au juge des investigations préliminaires (G.I.P.) le placement en détention provisoire de M. Galan, président de la Région Vénétie, et la saisie conservatoire d'une somme égale à environ 4 800 000 euros au motif qu'il lui était reproché d'avoir commis, notamment, le délit de corruption entre 2005 et 2011, délit puni d'une peine d'emprisonnement allant de six ans à dix ans.

Le G.I.P. accueillit la demande, puis, le 4 juin 2014, s'adressa au Président de la Chambre des Députés afin d'obtenir l'autorisation de l'Assemblée à l'exécution de la mesure de sûreté. Le 10 juillet 2014, la Junte pour les autorisations de la Chambre des Députés proposa à l'Assemblée, qui accepta, la concession de l'autorisation.

Le 8 octobre 2014, après avoir obtenu l'accord du parquet, M. Galan demanda à bénéficier de la procédure abrégée de l'application de la peine sur demande des parties (« patteggiamento », prévue

par l'article 444 du code de procédure pénale) de deux ans et dix mois de réclusion et de la saisie conservatoire de 2 600 000 euros.

Le 16 octobre 2014, le juge de l'audience préliminaire appliqua ladite peine et ordonna la saisie. La décision devint définitive le 2 juillet 2015, date du rejet par la Cour de cassation du pourvoi de M. Galan.

Le 11 novembre 2015, le Parquet communiqua à la Chambre des Députés la copie du jugement du G.I.P. du 16 octobre 2014. La Présidente de l'Assemblée chargea ensuite la Junte des élections de décider sur la contestation de l'élection de M. Galan sur la base des dispositions du décret législatif n° 235/2012. Le 23 février 2016, le Comité permanent décida à la majorité de proposer à la Junte de déclarer la survenance d'une cause d'inéligibilité et la déchéance de M. Galan de son mandat de député. La Junte rejeta les arguments du requérant quant à la rétroactivité du décret législatif en estimant que l'inéligibilité et la déchéance ne relevaient pas du domaine pénal mais s'analysaient comme les conséquences de la disparition d'une condition objective au maintien du mandat électif.

Le 8 mars 2016, la Junte des élections approuva à la majorité la proposition du Comité permanent, puis, le 9 mars, son président informa M. Galan de la décision, de la fixation au 7 avril de la date de la séance publique de discussion, de la faculté de présenter des nouveaux documents et de se faire représenter par un conseil et prendre la parole. La Junte annonça publiquement sa décision de proposer à l'Assemblée de déclarer M. Galan déchu de son mandat.

Le 27 avril 2016, la Chambre des Députés déclara le requérant déchu de son mandat avec effet immédiat en raison de la survenance d'une cause d'inéligibilité.

Griefs, procédure et composition de la Cour

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 27 octobre 2016.

Invoquant l'article 7 (pas de peine sans loi), le requérant alléguait que l'application du décret législatif n° 235/2012 qui a abouti à la déclaration de déchéance de son mandat de député à la suite de sa condamnation pour corruption, a enfreint les principes de légalité, de prévisibilité, de proportionnalité et de non-rétroactivité des sanctions pénales. Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres), il alléguait que l'interdiction prévue par ledit décret ne respecte pas les principes de légalité et de proportionnalité. Il y voit une violation de son droit à exercer son mandat électif et une atteinte à l'espérance légitime du corps électoral de le voir accomplir son mandat de député pendant toute la durée de la législature. Il dénonçait un traitement discriminatoire en invoquant l'article 3 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14. Enfin, invoquant l'article 13 (droit à un recours effectif), il se plaignait de l'absence en droit interne d'un recours accessible et effectif qui permettrait de contester la compatibilité du décret n° 235/2012 avec la Convention.

La décision a été rendue par une chambre de sept juges composée de :

Ksenija Turković (Croatie), *présidente*,
Alena Poláčková (Slovaquie),
Péter Paczolay (Hongrie),
Gilberto Felici (Saint-Marin),
Erik Wennerström (Suède),
Raffaele Sabato (Italie),
Lorraine Schembri Orland (Malte),

ainsi que de Renata Degener, *greffière de section*.

Décision de la Cour

Article 7

Le requérant affirme que l'application des dispositions du décret législatif n° 235/2012 a entraîné l'infliction d'une peine, en sus de la peine principale, ayant résulté de sa condamnation définitive pour corruption. La question qui se pose est donc de savoir si l'interdiction de se porter candidat aux élections et la déchéance du mandat de député relèvent du champ d'application de l'article 7 de la Convention.

La Cour rappelle qu'en principe le domaine des droits politiques et électoraux ne relève pas des articles 6 § 1 et 7 de la Convention. Afin de définir la nature des mesures subies par le requérant, la Cour applique les critères fixés dans l'affaire [Del Río Prada](#) et la jurisprudence qui y est citée. La Cour analyse leur nature, leur but, leur qualification en droit interne, la procédure de leur adoption et de leur exécution, ainsi que leur gravité.

La Cour relève tout d'abord que les mesures subies par le requérant ont eu comme préalable nécessaire la condamnation pénale définitive de juillet 2015.

En ce qui concerne la nature et le but de ces mesures, la Cour observe que l'interdiction de se porter candidat et la déchéance du mandat avaient pour but de renforcer l'action de lutte contre le phénomène de l'infiltration de la criminalité organisée au sein de l'administration. La Cour observe encore que dans son rapport publié le 1^{er} juillet 2013, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) s'est félicité de l'adoption de la loi n° 190/2012 et des progrès réalisés par les autorités nationales dans la clarification de la politique de lutte contre la corruption.

En ce qui concerne la qualification en droit interne de ces mesures, la Cour accorde du poids à l'approche de la Cour constitutionnelle italienne, dont la jurisprudence sur ce point a établi que les mesures litigieuses ne sont ni des sanctions ni des effets de la condamnation relevant de la sphère pénale. Ces mesures résultent de la perte de la condition subjective permettant l'accès aux fonctions électives et leur exercice. L'élu déchu de ses fonctions est exclu de l'assemblée électorale dont il relève parce qu'il a perdu l'aptitude morale, condition essentielle pour pouvoir continuer à siéger en tant que représentant des électeurs.

L'interdiction d'exercer des fonctions publiques entraîne, selon l'article 28 du code pénal, la perte des droits électoraux, du droit d'exercer des fonctions publiques, du droit d'être tuteur, des titres académiques ainsi que des salaires, des pensions et des indemnités à la charge de l'État. Quant aux droits électoraux en leurs volets actif et passif, leur perte comporte l'impossibilité de voter pour le premier volet et de se faire élire pour le second volet. L'interdiction de se porter candidat aux élections prévue par l'article 1 du décret législatif n° 235/2012 entraîne quant à elle la perte du droit de vote « passif », dans la mesure où une candidature déposée en dépit d'une interdiction sera rayée de la liste des candidatures par le bureau électoral compétent. Le volet actif du droit de vote ne se trouve en revanche nullement atteint. Cette interdiction correspond à l'incapacité absolue

d'exercer des fonctions électives, car elle a une incidence sur l'exigence objective d'aptitude morale dont l'absence conduit à priver une personne de ses droits électoraux sous leur volet passif.

La Cour rappelle ensuite que l'extinction de l'interdiction de se porter candidat par la réhabilitation s'explique par la nécessité d'éliminer cette limitation du droit électoral passif dans la mesure où, tout en ayant son préalable nécessaire en une condamnation définitive, la mesure n'est pas appliquée par l'autorité judiciaire dans le cadre d'une procédure pénale et ne ressortit pas des effets pénaux de celle-ci.

En ce qui concerne la procédure ayant abouti à la déchéance, la Cour rappelle qu'elle s'est déroulée en trois phases devant l'organe auquel appartenait le requérant : devant le Comité permanent pour les incompatibilités, les inéligibilités et les déchéances, la deuxième devant la Junte des élections et la troisième devant la Chambre des Députés. Chacune des phases a comporté des débats répondant à des règles précises fixées par la Constitution et le règlement de la Chambre des Députés.

Enfin, en ce qui concerne la gravité des mesures, la Cour observe que si l'inaptitude à exercer le mandat de député et la perte du droit de se porter candidat aux élections ont eu pour le requérant des conséquences sur le plan politique, cela ne saurait suffire à qualifier ces mesures de sanctions de nature pénale d'autant plus que le droit de vote sous le volet actif n'a pas été touché.

En conclusion, la Cour estime que l'interdiction de se porter candidat aux élections et la déchéance litigieuses ne sauraient être assimilées à des sanctions pénales au sens de l'article 7 de la Convention. En conséquence, ce grief est incompatible avec les dispositions de la Convention et doit donc être rejeté.

Article 3 du Protocole n° 1

La Cour souligne le contexte spécifique de l'affaire. Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 190/2012 et du décret législatif n° 235/2012, la loi n° 50/1990 avait déjà prévu, dans le cadre de la lutte contre le phénomène de l'infiltration mafieuse dans l'administration, des cas de restrictions au droit électoral passif visant à exclure de l'administration locale toute personne qui en occupant un poste aurait pu nuire à la crédibilité des institutions.

La Cour souligne que l'interdiction de se porter candidat et la déchéance pour les parlementaires ont été introduites par le législateur italien avec la loi de délégation n° 190/2012 et par le gouvernement de l'époque, dans le cadre des pouvoirs délégués, au moyen du décret législatif n° 235/2012 ; il s'agissait de combler une lacune législative, puisque des restrictions des droits électoraux existaient déjà au plan local depuis la loi n° 50/1990. À l'évidence, l'interdiction de se porter candidat, tout comme la déchéance, répond à l'impératif d'assurer de manière générale le bon fonctionnement des administrations publiques, garantes de la gestion de la res publica.

En ce qui concerne le cadre légal, la Cour relève que l'interdiction de se porter candidat aux élections est entourée de garanties. Avant tout, cette interdiction a pour condition préalable l'existence d'une condamnation pénale définitive telle que celle prévue pour un certain nombre de délits graves strictement définis par la loi. Le requérant est tombé sous le coup de la mesure en question en raison de sa condamnation pour corruption, délit relevant de la troisième catégorie indiquée à l'article 1 du décret législatif n° 235/2012.

En ce qui concerne la méconnaissance supposée du principe de prévisibilité de la loi en raison de la condamnation du requérant pour des faits commis avant l'entrée en vigueur du décret législatif litigieux, la Cour fait remarquer que, eu égard à l'ample marge d'appréciation dont bénéficient les États en matière de limitation de la capacité électorale passive des personnes, les exigences de l'article 3 du Protocole no 1 sont moins strictes que celles relatives à l'article 7 de la Convention. En l'occurrence, il s'agissait pour l'État d'organiser aussi vite que possible son système de lutte contre l'illégalité et la corruption au sein de l'administration.

La Cour considère que l'application immédiate de l'interdiction de se porter candidat aux élections est cohérente avec le but affiché par le législateur, c'est-à-dire écarter du Parlement les élus condamnés pour des délits graves et protéger ainsi l'intégrité du processus démocratique. La Cour accepte le choix du législateur italien, qui a pris comme base, pour l'application de l'interdiction, la date à laquelle la condamnation pénale devient définitive et non la date de la commission des faits poursuivis. La condamnation définitive de juillet 2015 a constitué le préalable nécessaire à l'interdiction de se porter candidat aux élections, préalable prévu par l'article 1 du décret législatif entré en vigueur en janvier 2013. Enfin, la Cour souligne que l'interdiction litigieuse est limitée dans le temps. Si le requérant a perdu sa capacité électorale passive pour six ans, il avait la faculté d'introduire devant le tribunal de l'application des peines compétent une demande de réhabilitation.

En conclusion, la Cour considère que l'interdiction de se porter candidat aux élections ne peut être jugée arbitraire ou disproportionnée.

Article 3 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14

La Cour considère que les circonstances liées à la cause du requérant ne soulèvent pas de questions sous l'angle de l'article 14. Le décret législatif n° 235/2012 prévoit clairement des situations objectives justifiant l'application de la mesure d'interdiction de se porter candidat en fonction des délits commis et des condamnations infligées. Ces situations objectives sont à la base de la décision de déchoir le requérant de son mandat, adoptée par la Chambre des députés en application de l'article 66 de la Constitution. Mal fondé, ce grief doit être rejeté.

Article 13

La Cour ne saurait exiger le contrôle, par un juge, de la procédure parlementaire relative à la composition de l'organe – et, en particulier, de la décision de l'assemblée électorale d'empêcher qu'un élu condamné puisse continuer à exercer ses fonctions – en dehors de toute considération relative à la nature même du droit constitutionnel en cause. Ce système contient en effet une réserve constitutionnelle relative au pouvoir du Parlement de juger non seulement des titres d'admission de ses membres mais également des causes d'inéligibilité et d'incompatibilité pouvant survenir. Il s'agit en l'occurrence d'un principe général d'indépendance du Parlement dans l'accomplissement de sa mission et de la nécessité de garantir le fonctionnement efficace de cet organe, valeur essentielle à une société démocratique.

Eu égard aux garanties prévues par la procédure parlementaire de « triple validation » - Comité permanent des incompatibilités, des inéligibilités et des déchéances, Junte des élections et Chambre des Députés -, la Cour considère que l'article 13 de la Convention ne saurait exiger un contrôle juridictionnel d'une décision adoptée par le Parlement dans le cadre d'une réserve constitutionnelle de compétence.

La décision n'existe qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

Pendant la crise sanitaire actuelle, les journalistes peuvent continuer à contacter l'unité de la presse via echrpress@echr.coe.int

Denis Lambert

Tracey Turner-Tretz
Inci Ertekin
Neil Connolly
Jane Swift

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.