



Les critères d'inéligibilité aux élections régionales italiennes, en cas de condamnation définitive d'un candidat, ne violent pas la Convention

L'arrêt de chambre¹ de la Cour européenne des droits de l'homme, rendu ce jour dans l'affaire [Miniscalco c. Italie](#) (requête n° 55093/13), concerne un requérant (Marcello Miniscalco) qui se plaignait de l'interdiction de se porter candidat aux élections régionales de 2013 en raison de sa condamnation pour le délit d'abus de pouvoir devenue définitive en 2011. Cette interdiction résultait de l'entrée en vigueur, en janvier 2013, du décret législatif n° 235/2012.

M. Miniscalco estimait que l'application des dispositions de ce décret à sa candidature avait entraîné l'infliction d'une nouvelle peine, en sus de celle ayant résulté de sa condamnation définitive de 2011, et qu'il s'agissait d'une norme pénale rétroactive plus sévère. Il invoquait à ce titre l'article 7 (pas de peine sans loi) de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres) à la Convention.

La Cour déclare **le grief tiré de l'article 7 (pas de peine sans loi) irrecevable**. Elle estime que l'interdiction de se porter candidat aux élections régionales ne saurait être assimilée à une sanction pénale au sens de l'article 7 de la Convention.

La Cour dit ensuite, à l'unanimité, qu'il y a eu **non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres)**, jugeant que la mesure d'interdiction de se porter candidat aux élections régionales n'était pas disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi par les autorités italiennes (assurer de manière générale le bon fonctionnement des administrations publiques).

La Cour considère en particulier que, dans ce contexte national, l'application immédiate de l'interdiction de se porter candidat aux élections régionales est cohérente avec le but affiché par le législateur, c'est-à-dire écarter des procédures électorales les personnes condamnées 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. En appliquant la mesure à toute personne condamnée pour les délits mentionnés dans le décret législatif n° 235/2012, après l'entrée en vigueur de celui-ci, le législateur italien entendait clairement compléter et renforcer l'arsenal législatif pour lutter contre l'illégalité dans l'administration publique.

Principaux faits

Le requérant, Marcello Miniscalco, est un ressortissant italien né en 1965. Il réside à Rocchetta a Volturno (Italie).

En 2013, le Bureau Central Régional (BCR) examina la liste des candidats aux élections régionales de 2013 sur laquelle se trouvait le nom de M. Miniscalco. Puis, il constata que la déclaration de M. Miniscalco attestant l'absence de causes d'interdiction de se porter candidat aux élections n'était pas véridique et qu'il ressortait du certificat du casier judiciaire de l'intéressé qu'il avait écopé de

1 Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

trois condamnations du chef d'abus de pouvoir dont la troisième était devenue définitive en décembre 2011. Le BCR décida de rayer le nom de M. Miniscalco de la liste de candidats auxdites élections en application de l'article 7 du décret législatif n° 235/2012 (entré en vigueur le 5 janvier 2013) qui interdit notamment de se porter candidat aux élections régionales en cas de condamnation définitive pour, entre autres, abus de pouvoir (article 323 du code pénal). M. Miniscalco contesta cette décision mais fut débouté par les juridictions italiennes.

En 2017, après avoir obtenu sa réhabilitation, M. Miniscalco put se porter de nouveau candidat aux élections régionales.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 7 de la Convention, M. Miniscalco se plaignait du retrait de son nom de la liste de candidats auxdites élections en application du décret législatif n° 235/2012 qui, selon lui, était une norme pénale rétroactive plus sévère.

Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres) de la Convention, il estimait que l'interdiction de se porter candidat avait limité de manière illégitime son droit de vote passif.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 2 août 2013.

L'arrêt a été rendu 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 (pas de peine sans loi)

M. Miniscalco affirme en substance que l'application des dispositions du décret législatif n° 235/2012 a entraîné l'infliction d'une nouvelle peine, en sus de celle ayant résulté de sa condamnation définitive en 2011 pour abus de pouvoir.

La Cour rappelle qu'en principe le domaine des droits politiques et électoraux ne relève pas des articles 6 § 1 (droit à un procès équitable) et 7 de la Convention. Ainsi, dans la plupart des affaires traitées relatives à l'inéligibilité ou à la perte d'un mandat électif, les organes de la Convention ont exclu l'applicabilité de l'article 6 sous son volet pénal ainsi que celle de l'article 7.

La Cour constate que, en l'espèce, la mesure subie par M. Miniscalco a eu comme préalable nécessaire sa condamnation pénale définitive de décembre 2011 pour abus de pouvoir. Elle note que les rapports explicatifs de la loi n° 190/2012 et du décret législatif n° 235/2012 indiquent explicitement que l'objectif de la lutte contre l'illégalité et la corruption devait être poursuivi par une approche dans le cadre de laquelle les sanctions n'étaient qu'une partie des éléments de l'action. Le choix de la condamnation définitive pour des délits prédéfinis comme base justifiant l'interdiction d'exercer des fonctions électives reposait sur la volonté du législateur de se fonder sur des critères abstraits. Cette condamnation correspond à une inaptitude fonctionnelle irrévocable de la personne condamnée, le but étant de préserver le bon fonctionnement et la transparence de l'administration,

et également la libre prise de décision des organes électifs. L'inclusion de l'abus de pouvoir parmi les causes justifiant l'interdiction litigieuse tendait à renforcer l'action de lutte contre le phénomène de l'infiltration de la criminalité organisée au sein de l'administration. Ainsi que la Cour constitutionnelle l'a souligné dans son arrêt n° 236/2015, des restrictions des droits électoraux étaient déjà en vigueur auparavant.

La Cour accorde aussi du poids à l'approche de la Cour constitutionnelle italienne qui a établi que la mesure litigieuse n'est ni une sanction ni un effet de la condamnation relevant de la sphère pénale. Elle résulte de la perte de la condition subjective permettant l'accès aux fonctions électives et leur exercice. Le candidat dont le nom a été rayé de la liste de candidature à la suite de la perte de sa capacité électorale passive n'est pas sanctionné en fonction de la gravité des faits qui lui ont été reprochés et pour lesquels il a été condamné par les juridictions pénales ; il est exclu de la liste parce qu'il a perdu l'aptitude morale, condition essentielle pour pouvoir accéder aux fonctions de représentant des électeurs.

Par ailleurs, l'interdiction de se porter candidat aux élections régionales entraîne la seule 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. En outre, M. Miniscalco a pu contester son exclusion devant le BCR, puis devant les juridictions administratives devant lesquelles une procédure contradictoire a eu lieu.

Enfin, la perte du droit de se porter candidat aux élections régionales a eu pour M. Miniscalco des conséquences sur le plan politique. Toutefois, cela ne saurait suffire à la qualifier de sanction de nature pénale, d'autant plus qu'en 2017 il a pu se porter candidat à des nouvelles élections régionales après avoir obtenu sa réhabilitation et que le droit de vote sous le volet actif n'a pas été touché.

Par conséquent, la Cour estime que l'interdiction de se porter candidat aux élections régionales ne saurait être assimilée à une sanction pénale au sens de l'article 7 de la Convention. Ce grief est donc irrecevable, étant incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

Article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres)

La Cour observe que la mesure litigieuse a entraîné une ingérence dans l'exercice des droits électoraux de M. Miniscalco garantis par l'article 3 du Protocole n° 1.

Le but de la mesure d'interdiction de se porter candidat est de renforcer l'arsenal des restrictions des droits électoraux qui existaient déjà sur le plan local, et répond à l'impératif d'assurer de manière générale le bon fonctionnement des administrations publiques, garantes de la gestion de la *res publica*. Elle règle l'accès à la vie publique et préserve la libre prise de décision des organes électifs. Il s'agit là d'un but compatible avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention.

En outre, cette mesure est entourée de garanties. Avant tout, l'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 choix de ce préalable spécifique a été effectué sur la base d'une appréciation abstraite, la condamnation définitive étant la condition qui préside à l'interdiction de se porter candidat aux élections. Cette interdiction est une conséquence automatique pour laquelle il n'est prévu ni pondération des situations individuelles ni appréciation discrétionnaire. La mesure litigieuse n'est pas applicable de manière indifférenciée à tous les condamnés du seul fait d'une condamnation, mais à une catégorie de personnes prédéfinie et en fonction de la nature des délits. Ainsi, M. Miniscalco est tombé sous le coup de la mesure en question en raison de sa condamnation définitive de 2011 pour un délit contre l'administration.

En ce qui concerne la question de la prévisibilité de la loi (en raison de l'application de l'inéligibilité à la suite de la condamnation de M. Miniscalco 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 n° 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 son système de lutte contre l'illégalité et la corruption au sein de l'administration.

La Cour considère que, dans ce contexte national, l'application immédiate de l'interdiction de se porter candidat aux élections régionales est cohérente avec le but affiché par le législateur, c'est-à-dire écarter des procédures électorales les personnes condamnées 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. En appliquant la mesure à toute personne condamnée pour les délits mentionnés dans le décret législatif n° 235/2012 après l'entrée en vigueur de celui-ci, il entendait clairement compléter et renforcer l'arsenal législatif pour lutter contre la corruption et l'illégalité dans l'administration publique, objectif qui avait guidé les travaux parlementaires ayant abouti à l'adoption de la loi anticorruption n° 190/2012.

Enfin, la Cour souligne que s'il est vrai que l'interdiction de se porter candidat aux élections régionales n'est pas limitée dans le temps, en l'espèce, M. Miniscalco avait sollicité sa réhabilitation puis renoncé à la demande avant l'échéance électorale de 2013 « au motif que le décret législatif n'était pas encore en vigueur. Par ailleurs, l'intéressé a ensuite réitéré une telle demande en obtenant la réhabilitation et le droit de se présenter aux nouvelles élections régionales de 2017.

En conclusion, eu égard au fait que la mesure d'interdiction de se porter candidat aux élections régionales n'était pas disproportionnée, la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

L'arrêt 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

Inci Ertekin

Tracey Turner-Tretz

Denis Lambert

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.