GRANDE CHAMBRE

DÉCISION

Requête no 58428/13  
Silvio BERLUSCONI  
contre l’Italie

La Cour européenne des droits de l’homme, siégeant le 30 août 2018 en une Grande Chambre composée de :

Angelika Nußberger, *présidente*, Linos-Alexandre Sicilianos, Ganna Yudkivska, Helena Jäderblom, Robert Spano, Ledi Bianku, Nebojša Vučinić, Paulo Pinto de Albuquerque, Helen Keller, Faris Vehabović, Iulia Antoanella Motoc, Yonko Grozev, Mārtiņš Mits, Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Pauliine Koskelo, Jovan Ilievski, *juges*, Ida Caracciolo, *juge* ad hoc,et de Françoise Elens-Passos, *greffière adjointe*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 10 septembre 2013,

Après en avoir délibéré le 22 novembre 2017 et le 30 août 2018, rend la décision suivante:

PROCÉDURE ET FAITS

1.  Le requérant, M. S. Berlusconi, est un ressortissant italien né en 1936 et résidant à Rome. Il a été représenté devant la Cour par Mes A. Saccucci, B. Nascimbene, E. Fitzgerald et S. Powles, avocats exerçant respectivement à Rome, à Milan et à Londres.

2.  Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par ses co-agents, Mmes P. Accardo et M.G. Civinini.

3.  Le requérant alléguait notamment que l’application du décret législatif no235/2012, ayant abouti à la déclaration d’invalidation de son élection par le Sénat consécutive à l’interdiction de se porter candidat aux élections à la suite de sa condamnation pour fraude fiscale, avait enfreint les articles 7 de la Convention, 3 du Protocole no1 et 13 de la Convention.

4.  La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

5.  Le 5 juillet 2016, la requête assortie de questions relatives aux griefs susmentionnés a été communiquée au Gouvernement.

6.  Le 6 avril 2017, à la suite du déport de M. Guido Raimondi, juge élu au titre de l’Italie (article 28 du règlement de la Cour), le président de la première section a désigné Mme Ida Caracciolo pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (article 29 du règlement).

7.  Le 6 juin 2017, une chambre de la première section composée de Linos-Alexandre Sicilianos, président, Kristina Pardalos, Ledi Bianku, Robert Spano, Pauliine Koskelo, Jovan Ilievski et Ida Caracciolo, juges, ainsi que de Abel Campos, greffier, s’est dessaisie au profit de la Grande Chambre, aucune des parties ne s’y étant opposée (articles 30 de la Convention et 72 du règlement). La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 26 §§ 4 et 5 de la Convention et 24 du règlement.

8.  Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations sur la recevabilité et le fond de l’affaire. Des observations ont également été reçues de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« la Commission de Venise »), que la présidente de la Grande Chambre avait invitée à intervenir dans la procédure écrite (article 44 § 3 a) du règlement). Les parties ont répondu à ces observations par écrit (article 44 § 6 du règlement).

9.  Le 31 août 2017, la présidente a autorisé l’*Associazione Politica* *Nazionale Lista Marco Pannella* à intervenir dans la procédure en tant que tierce partie et à déposer des observations écrites (article 44 § 3 a) du règlement). Le 11 octobre 2017, la présidente a décidé de ne pas verser au dossier les observations reçues au greffe le 21 septembre 2017, au motif qu’elles ne remplissaient pas les conditions de forme et de fond requises (article 44 § 5 du règlement).

10.  Une audience s’est déroulée en public au Palais des droits de l’homme, à Strasbourg, le 22 novembre 2017 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

–  *pour le Gouvernement*

Mmes M.G. Civinini,

P. Accardo, *co-agents*,

S. Feriozzi,

V. De Martin, *assistantes*,

M. G. Veggi, *assistant*;

–  *pour le requérant*

Mes A. Saccucci,

B. Nascimbene,

E. Fitzgerald,

S. Powles, *conseils*,

F. Coppi,

N. Ghedini, *conseillers,*

Mme G. Borgna,

M. F. Ciancio, *assistants*.

La Cour a entendu Mme Civinini, Mes Fitzgerald, Nascimbene et Saccucci en leurs déclarations ainsi qu’en leurs réponses aux questions posées par les juges.

A.  Les circonstances de l’espèce

1.  La loi anticorruption

11.  Le 28 novembre 2012, la loi no 190/2012  entra en vigueur (paragraphes 42-44 ci-dessous). En son article 1, alinéa 1, elle prévoit notamment, en application de l’article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (paragraphe 50 ci-dessous), adoptée à New York le 31 octobre 2003 (ratifiée par l’Italie en octobre 2009), et des articles 20 et 21 de la Convention pénale du Conseil de l’Europe sur la corruption (paragraphe 51 ci-dessous), adoptée à Strasbourg le 27 janvier 1999 (ratifiée par l’Italie en juin 2013), l’institution d’une Autorité nationale anticorruption et l’établissement d’un plan d’action national pour « contrôler, prévenir et combattre la corruption et l’illégalité au sein de l’administration publique. » Ainsi qu’il était précisé dans le rapport de présentation au Parlement du projet qui devint plus tard la loi no 190/2012, l’introduction d’un plan national de lutte contre la corruption était devenue une exigence compte tenu, d’une part, des conclusions de l’évaluation effectuée en 2008 et en 2009 par le Groupe d’États contre la corruption (GRECO) (paragraphe 52 ci-dessous) et, d’autre part, du constat selon lequel la plupart des États européens possédaient déjà un tel plan.

12.  Le projet de loi no 2156 avait été présenté au Sénat en mai 2010 par le ministre de la Justice du « gouvernement Berlusconi IV » puis, à l’issue de la procédure parlementaire, à la Chambre des députés par le ministre de la Justice du « gouvernement Monti » en octobre 2012.

13.  L’alinéa 63 de l’article 1 de la loi no190/2012 déléguait au gouvernement le pouvoir d’adopter, dans un délai d’un an, un décret législatif réunissant en un texte les dispositions relatives à l’interdiction de se porter candidat *(incandidabilità*) aux élections permettant d’accéder aux fonctions, notamment, de membre du Parlement européen, de député et de sénateur de la République, et à l’interdiction d’exercer des fonctions électives et de gouvernement (*divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo*). L’alinéa 64 fixait le cadre strict des critères à appliquer.

2.  Le décret législatif no235 du 31 décembre 2012

14.  Dans les limites de son pouvoir délégué, le 6 décembre 2012, sur proposition de son ministre de l’Intérieur, le « gouvernement Monti » adopta le décret législatif no 235 (« le décret législatif no 235/2012 ») (paragraphes 46-49 ci-dessous).

15.  Aux termes de l’article 1 du décret législatif no 235/2012, il est interdit notamment de se porter candidat aux élections ou d’exercer le mandat de sénateur ou de député en cas de condamnation définitive à une peine supérieure à deux ans d’emprisonnement pour un délit commis par dol sanctionné par une peine d’emprisonnement non inférieure au plafond de quatre ans. Selon son article 3, lorsque la cause d’*incandidabilità* survient ou est constatée pendant l’exercice du mandat électif, il incombe à la chambre à laquelle appartient le député ou le sénateur condamné de délibérer aux fins de l’article 66 de la Constitution (paragraphe 41 ci‑dessous). Équivalant au double de la peine accessoire de l’interdiction temporaire d’exercer des fonctions publiques infligée par les juridictions pénales, et en aucun cas inférieure à six ans, l’interdiction de se porter candidat prévue par le décret législatif no 235/2012 s’applique même en l’absence de peine accessoire (article 13) et court à partir de la date à laquelle le jugement devient définitif.

3.  La condamnation du requérant

16.  Le 26 octobre 2012, dans le cadre du « procès  Mediaset », le tribunal de Milan reconnut le requérant coupable (avec trois autres personnes) de fraude fiscale pour les années 2002 et 2003 et le condamna à une peine de quatre ans d’emprisonnement (ramenée à un an en application d’une remise de peine), assortie de la peine accessoire d’interdiction d’exercer des fonctions publiques pendant cinq ans (comportant, entre autres, l’interdiction de voter et de se porter candidat aux élections). Ce jugement fut ensuite confirmé le 8 mai 2013 par la cour d’appel de Milan puis le 1er août 2013 par la Cour de cassation quant à la peine principale.

17.  La haute juridiction renvoya devant la cour d’appel de Milan la question de la détermination de la peine accessoire.

18.  Le 19 octobre 2013, la cour d’appel fixa à deux ans la peine accessoire. Elle rejeta la demande du requérant visant à la saisine de la Cour constitutionnelle au sujet de la non-conformité alléguée de l’article 13 du décret législatif no235/2012 avec l’article 25, alinéa 2, de la Constitution, qui interdit la rétroactivité des lois en matière pénale. Selon la cour d’appel, ce point sortait du cadre de l’affaire, qui était limité à la détermination de la durée de la peine accessoire.

19.  Le 25 novembre 2013, le requérant se pourvut en cassation. Par un arrêt du 18 mars 2014 (no16206/2014), la Cour de cassation confirma l’arrêt d’appel.

20.  Le 2 août 2013,le parquet avait signifié au requérant l’ordre d’exécution de la peine et, en même temps, la suspension de l’exécution en attendant le dépôt d’une éventuelle demande visant à l’obtention d’une mesure alternative à la détention.

21.  Le 10 avril 2014, le tribunal de l’application des peines de Milan accorda au requérant une mesure alternative à la détention.

22.  Le 9 avril 2015, au terme de l’exécution de la mesure alternative, le tribunal de l’application des peines déclara éteinte la peine principale et la peine accessoire d’interdiction temporaire d’exercer des fonctions publiques. La décision fut déposée au greffe le 14 avril 2015. En l’absence de pourvoi en cassation formé dans les quinze jours par le parquet, cette décision devint définitive.

4.  La procédure de déchéance du mandat de sénateur de la République

23.  Le 24 février 2013 avaient eu lieu des élections sénatoriales, le délai de soumission des listes de candidats aux organes compétents ayant été fixé au 21 janvier 2013. Le requérant avait présenté sa candidature et avait été élu sénateur. La proclamation officielle était intervenue le mois suivant.

24.  En application de l’article 13 du décret législatif no235/2012, le requérant fut frappé par l’interdiction de se porter candidat aux élections à compter du 1er août 2013, date à laquelle sa condamnation devint définitive (paragraphe 16 ci-dessus), et ce pour six ans.

25.  Le 2 août 2013, en application des articles 1 et 3 du décret législatif no235/2012, le parquet communiqua l’extrait du jugement du tribunal de Milan au président du Sénat, lequel le transmit le même jour au comité des élections et des immunités parlementaires du Sénat. En vertu de l’article 19, alinéa 4, du règlement du Sénat, cet organe est chargé de vérifier les titres d’admission des sénateurs et les causes d’inéligibilité ou d’incompatibilité pouvant survenir après leur élection.

26.  Le 8 août 2013, le président du comité entama une procédure qui était susceptible d’aboutir à une déclaration de contestation de l’élection du requérant ; il informa l’intéressé que, le comité ayant été saisi, il avait la faculté de déposer des observations dans les vingt jours et de consulter les documents pertinents.

27.  Le 28 août 2013, le requérant fit parvenir au comité ses observations avec, en annexe, six avis *pro veritate* portant notamment sur l’inconstitutionnalité alléguée du décret législatif no 235/2012.

28.  Le 7 septembre 2013, il déposa une copie de la requête qu’il venait d’envoyer à la Cour européenne des droits de l’homme et sollicita la suspension de la procédure en attendant la décision de celle-ci.

29.  Le 10 septembre 2013, le rapporteur du comité présenta son rapport dans lequel il proposait : 1) de confirmer la validité de l’élection du requérant, 2) de saisir la Cour constitutionnelle au sujet de plusieurs questions de constitutionnalité, et 3) de saisir la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) d’une question préjudicielle.

30.  Le 18 septembre 2013, le comité rejeta, à la majorité, les trois propositions et déclara que l’élection du requérant était contestée. L’article 11 du règlement sur la vérification des pouvoirs du comité (*Regolamento per la verifica dei poteri della Giunta)* prévoyant en pareil cas le remplacement du rapporteur, le président du comité décida d’assumer cette fonction. Puis il fixa au 4 octobre 2013 la séance publique consacrée au débat sur la contestation de l’élection du requérant, conformément à l’article 14 du règlement.

31.  Le 28 septembre 2013, en vue de la séance, le requérant déposa un mémoire dans lequel il réitérait ses arguments.

32.  Le 4 octobre 2013, à l’issue de la séance publique (transmise en direct sur la chaîne satellitaire du Sénat et sur la web-TV), à laquelle ni le requérant ni son représentant n’avaient participé, le comité délibéra à huis clos et décida, à la majorité, de proposer au Sénat d’invalider l’élection du requérant.

33.  Dans le rapport qu’il soumit au Sénat le 15 octobre 2013, le comité exposait la procédure suivie et les points qui avaient été abordés et débattus, à savoir : 1) la nature du comité et de ses fonctions ; 2) la rétroactivité alléguée du décret législatif no 235/2012 et les problèmes de conformité avec la Constitution ; 3) le contenu des débats et les différents points de vue de ses membres ; 4) la loi no 190/2012 ; 5) l’origine de l’*incandidabilità* ; 6) la jurisprudence pertinente ; 7) la requête à la Cour européenne des droits de l’homme ; 8) la question de l’éventuelle saisine de la CJUE.

34.  Le rapport soulignait notamment que, le comité n’étant pas un organe judiciaire, la procédure suivie devant lui n’était pas juridictionnelle et s’inspirait « non pas des droits électoraux de l’individu, mais de l’intérêt du Parlement à garantir la présence en son sein de membres respectant les exigences de légalité, parmi lesquelles l’absence de condamnation définitive. » Par conséquent, compte tenu de sa nature, le comité ne pouvait pas saisir la Cour constitutionnelle au sujet de la rétroactivité alléguée du décret législatif en question.

35.  Quant à la qualification de la déchéance, le comité rappelait que, dans son arrêt *Paksas c. Lituanie* ([GC], no 34932/04, CEDH 2011 (extraits)), la Cour avait exclu la nature pénale de ce type de mesure appliquée à un président de la République et ce, comme dans d’autres décisions de la même Cour relatives à la perte du droit de vote, au motif que ce genre de limitation visait de manière tout à fait légitime à protéger les institutions démocratiques.

36.  De plus, le comité observait ceci : « [la loi no 190/2012] se réfère aux causes d’interdiction de se porter candidat aux élections avec pour point de départ l’établissement des faits et non le moment de leur commission. C’est en somme la condamnation qui génère, au sein de la loi, cette ligne de séparation entre l’avant et l’après qui marque la survenance d’une incompatibilité éthique, morale, d’un constat d’inopportunité découlant de la nouvelle donne qu’est la condamnation ».

37.  Le 27 novembre 2013, le Sénat rejeta, par un vote public, neuf motions contraires à la proposition du comité des élections et des immunités parlementaires, invalida l’élection du requérant et déclara celui-ci déchu de son mandat.

38.  Le même jour, le Sénat déclara M. U.D.G. élu sénateur à la place du requérant.

5.  Développements récents

39.  Le 11 mai 2018, le tribunal de l’application des peines de Milan fit droit à la demande de réhabilitation introduite par le requérant le 8 mars 2018. Dans sa décision, le tribunal constatait notamment que l’intéressé avait purgé sa peine et que, pendant la période écoulée depuis le passage en force de chose jugée de la décision du 9 avril 2015 (paragraphe 22 ci‑dessus), il n’avait pas fait l’objet d’autres condamnations, ce qui montrait sa bonne conduite. La juridiction soulignait que, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, le fait que le requérant fût poursuivi dans le cadre de trois procédures pénales pour des faits postérieurs à ceux visés par le procès pour fraude fiscale ne constituait pas « en soi un obstacle à l’acceptation de la demande de réhabilitation, compte tenu de la présomption d’innocence ». La décision devint définitive le 29 mai 2018.

40.  Par la suite, le requérant demanda à la Cour l’autorisation de déposer les documents relatifs à la procédure de réhabilitation ainsi que des observations écrites concernant les effets de la mesure sur la recevabilité et le fond de la requête. Selon lui, la réhabilitation démontrait la nature purement pénale de l’*incandidabilità* et était susceptible d’avoir un impact sur sa qualité de victime. La présidente de la Grande Chambre autorisa le dépôt de documents. En revanche, elle refusa (par deux fois, les 14 juin et 19 juillet 2018) le dépôt des observations (articles 38 § 1 et 71 du règlement).

Le 27 juillet 2018, le requérant informa la Cour de son intention de ne plus maintenir sa requête.

B.  Le droit interne pertinent

1.  Les dispositions de la Constitution italienne

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

Article 25

« (...)

2. Nul ne peut être puni, si ce n’est en vertu d’une loi entrée en vigueur avant la commission du fait.

(...) »

Article 65

« 1.  La loi détermine les cas d’inéligibilité et d’incompatibilité avec le mandat de député ou de sénateur.

(...) »

Article 66

« Chacune des deux chambres juge des titres d’admission de ses membres et des causes d’inéligibilité et d’incompatibilité qui surviendraient *a posteriori*. »

2.  La loi no190 du 6 novembre 2012

42.  La loi no 190/2012 fut adoptée par le Sénat le 17 octobre 2012 et par la Chambre des députés le 31 octobre 2012, fut signée par le président de la République le 6 novembre 2012 et entra en vigueur le 28 novembre 2012, quinze jours après sa publication au Journal officiel.

43.  L’article 1, alinéa 64, de cette loi définissait les principes et les critères clés du décret législatif que le gouvernement devait adopter (aux termes de l’alinéa 63) dans le but de réunir en un texte les dispositions relatives à l’*incandidabilità* aux fonctions notamment de membre du Parlement européen, de député et de sénateur de la République, et à l’interdiction d’exercer des fonctions électives et de gouvernement. Ce décret devait :

« a) (...) prévoir l’interdiction temporaire de se porter candidat aux fonctions de député et de sénateur en cas de condamnation définitive à des peines supérieures à deux ans d’emprisonnement pour des délits mentionnés à l’article 51, alinéas 3 *bis* et *quater* du code de procédure pénale [notamment ceux relatifs aux associations de malfaiteurs de type mafieux et au terrorisme] ;

b) prévoir en outre la même interdiction pour toute personne qui s’est vu infliger une peine définitive d’emprisonnement supérieure à deux ans pour les délits [contre l’administration publique] ou pour les autres délits pour lesquels la loi a fixé une peine de détention dont le maximum est supérieur à trois ans ;

c) prévoir la durée de l’interdiction ;

d) prévoir qu’elle couvre également l’hypothèse de l’application de la peine à la suite de l’accord entre le prévenu et le parquet, aux termes de l’article 444 du code de procédure pénale ;

e) coordonner les dispositions relatives à l’interdiction de se porter candidat et les dispositions en vigueur en matière d’interdiction d’exercer des fonctions publiques et de réhabilitation, et les restrictions à l’exercice du droit de vote ;

f) prévoir que les conditions de l’interdiction de se porter candidat aux fonctions de député et de sénateur s’appliquent aussi dans le cadre des fonctions de l’organe exécutif ;

(...)

m) fixer les cas de suspension et déchéance automatiques des fonctions visés à l’alinéa 63 à la suite d’une condamnation définitive pour délit commis avec dol postérieure à la présentation de la candidature ou à l’attribution de la fonction. »

44.  Selon le rapport explicatif, l’objectif de la loi était la prévention et la répression du phénomène de la corruption au moyen d’une approche multidisciplinaire dans le cadre de laquelle les sanctions constituent seulement une partie des éléments de la lutte contre la corruption et l’illégalité dans l’action de l’administration. À la base de la loi se trouvent les exigences de transparence et de contrôle de la part des citoyens, et de mise en conformité du système juridique italien avec les normes internationales. Le rapport précisait aussi que la corruption sapait la crédibilité du pays et décourageait les investissements, y compris étrangers, ralentissant ainsi le développement économique.

3.  Le décret législatif no 235 du 31 décembre 2012

45.  Adopté le 6 décembre 2012, le décret législatif no 235 fut signé par le président de la République le 31 décembre 2012 et entra en vigueur le 5 janvier 2013, au lendemain de sa publication au Journal officiel.

46.  Aux termes de l’article 1 du décret législatif,

« 1. Il est interdit à une personne de se porter candidate aux élections en vue d’accéder aux fonctions de député et sénateur et d’exercer ces fonctions :

a) si elle a été condamnée définitivement à une peine supérieure à deux ans d’emprisonnement pour un délit (...) visé à l’article 51, alinéas 3 *bis* et *quater* du code de procédure pénale ;

b) si elle a été condamnée définitivement à une peine supérieure à deux ans d’emprisonnement pour un délit [contre l’administration publique] ;

c) si elle a été condamnée définitivement à une peine supérieure à deux ans d’emprisonnement pour un délit (...) commis avec dol pour lequel la loi prévoit une peine d’emprisonnement non inférieure au plafond de quatre ans (...) »

47.  L’article 3 est ainsi libellé :

« Lorsqu’une cause d’interdiction survient ou est constatée pendant l’exercice du mandat électif, il incombe à la chambre à laquelle appartient le député ou le sénateur condamné de délibérer aux fins de l’article 66 de la Constitution. Les jugements définitifs de condamnation visés à l’article 1 émis à l’encontre de députés ou de sénateurs en fonction sont par conséquent communiqués immédiatement par le parquet [compétent] à la chambre à laquelle appartient [le condamné] (...) »

48.  Quant à la durée de la mesure, l’article 13 prévoit que :

« (...) l’interdiction de se porter candidat aux élections en vue d’accéder aux fonctions de député, de sénateur et de membre du Parlement européen au titre de l’Italie court à partir de la date à laquelle le jugement de condamnation devient définitif et déploie ses effets sur une période équivalant au double de la peine accessoire de l’interdiction temporaire d’exercer des fonctions publiques infligée par les juridictions. En tout état de cause, l’interdiction ne peut être d’une durée inférieure à six ans, même en l’absence de peine accessoire. »

49.  En ce qui concerne le choix de la condamnation justifiant l’interdiction de se porter candidat, le rapport explicatif indique que :

« (...) l’existence d’une condamnation pour des infractions clairement établies et concernant un large éventail d’intérêts juridiques, spécifiquement et obligatoirement identifiés et classés pour éviter toute incertitude ou attitude contradictoire qui risqueraient de porter atteinte au domaine protégé par l’article 51 de la Constitution, a été choisie, sur la base d’une appréciation abstraite, comme condition pour l’interdiction d’exercer un rôle ou une fonction publique électifs ; l’interdiction de l’accès est une conséquence automatique pour laquelle il n’est prévu ni pondération des situations individuelles ni appréciation discrétionnaire. À cet égard, la Cour de cassation (arrêt no 3904 de 2005) a estimé que les condamnations pour des infractions entraînant l’interdiction d’exercer des fonctions publiques impliquent une inaptitude fonctionnelle absolue et irrévocable de l’intéressé, qui vise à préserver « le bon fonctionnement et la transparence des administrations publiques, l’ordre et la sûreté, la libre prise de décision des organes électifs » (voir aussi Cour constitutionnelle, arrêts no 407 de 1992, no 197 de 1993 et no 118 de 1994). »

C.  Le droit international pertinent

1.  La lutte contre la corruption

50.  L’article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée le 31 octobre 2003, énonce :

« 1. Chaque État Partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu’existent un ou plusieurs organes, selon qu’il convient, chargés de prévenir la corruption par des moyens tels que :

a)L’application des politiques visées à l’article 5 de la présente Convention et, s’il y a lieu, la supervision et la coordination de cette application;

b)L’accroissement et la diffusion des connaissances concernant la prévention de la corruption.

(...) »

51.  Les articles 20 et 21 de la Convention pénale du Conseil de l’Europe sur la corruption, adoptée le 27 janvier 1999, se lisent ainsi :

Article 20 – Autorités spécialisées

« Chaque Partie adopte les mesures qui se révèlent nécessaires pour que des personnes ou des entités soient spécialisées dans la lutte contre la corruption. Elles disposeront de l’indépendance nécessaire, dans le cadre des principes fondamentaux du système juridique de la Partie, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et libres de toute pression illicite. Les Parties veillent à ce que le personnel desdites entités dispose d’une formation et des ressources financières adaptées aux fonctions qu’elles exercent. »

Article 21 – Coopération entre autorités nationales

« Chaque Partie adopte les mesures appropriées qui se révèlent nécessaires pour s’assurer que les autorités publiques, ainsi que tout agent public, coopèrent, en conformité avec le droit national, avec les autorités chargées des investigations et poursuites des infractions pénales (...) »

52.  Dans l’Addendum au Rapport de conformité sur l’Italie relatif aux premier et deuxième cycles d’évaluation conjoints (2008 et 2009 respectivement) publié le 1er juillet 2013 (Greco RC-I/II (2011)1F), le Groupe d’États contre la corruption (GRECO) a formulé notamment les conclusions suivantes au sujet de la lutte contre la corruption :

« (...)

76. Il convient de saluer l’Italie pour les dispositions prises en vue de clarifier sa politique de lutte contre la corruption ; l’adoption, en novembre 2012, d’une nouvelle loi-cadre anticorruption constitue un signal clair dans cette direction. En outre, l’Italie a désormais ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE no 173) ainsi que la Convention civile sur la corruption (STE no 174). Plusieurs mesures ont été introduites pour accroître la transparence et le contrôle au sein de l’administration publique et mieux cibler des questions préoccupantes pour le public*,* parmi lesquelles la réglementation des appels d’offres et marchés publics, les conflits d’intérêts, l’intégrité et la déontologie au sein de la fonction publique, la responsabilité des dirigeants et la protection des donneurs d’alerte. De même, un cadre institutionnel a été mis en place pour adopter, mettre en œuvre, contrôler et évaluer les politiques anticorruption. La Commission pour l’évaluation, la transparence et l’intégrité de l’administration publique [devenue plus tard l’ANAC] a été désignée comme autorité nationale pour la lutte contre la corruption afin de mettre en œuvre les obligations découlant de l ‘article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, ainsi que les articles 20 et 21 du STE no 173 ; les administrations aux niveaux national et local se sont vu confier des missions essentielles en matière d’élaboration de plans contre la corruption et pour l’intégrité dans leurs secteurs d’activité respectifs. Le temps et l’expérience diront si le nouveau dispositif répond efficacement aux objectifs de prévention et de dissuasion de la corruption. Il sera crucial de faire en sorte que toutes les nouvelles dispositions législatives soient assorties de mécanismes d’application efficaces, y compris de conseils d’orientation à l’intention de ceux qui doivent se conformer à la loi et de sanctions appropriées en cas d’abus. Cela demande un engagement politique qui s’inscrive dans la durée. (...) »

2.  Les restrictions au droit de vote (volet passif)

53.  Les instruments européens et internationaux pertinents en matière de déchéance d’un mandat parlementaire prévoient tous la possibilité de restreindre le droit d’être élu et celui d’exercer le mandat, sous réserve que la restriction réponde à certaines exigences, à tout le moins de légalité, de nécessité et de proportionnalité.

54.  En particulier, dans son rapport sur l’exclusion des délinquants du parlement (Avis no 807/2015, CDL-AD (2015)036), la Commission de Venise a souligné l’objectif légitime de préservation de la démocratie que poursuivent les mesures restrictives telles que la déchéance. Pour la Commission de Venise, « inéligibilité » et déchéance sont étroitement liées car elles doivent répondre à ces mêmes exigences : être fondées sur des règles de droit précises, poursuivre un but légitime et respecter le principe de proportionnalité.

55.  Les passages pertinents du rapport sont les suivants :

« (...)

139. La légalité constitue le premier élément de la prééminence du droit et suppose que la législation soit respectée par les individus et par les autorités. L’exercice du pouvoir politique par des personnes ayant gravement enfreint la loi compromet la mise en œuvre de ce principe, qui constitue à son tour une condition de la démocratie et peut donc menacer le caractère démocratique de l’État : une personne qui n’est pas encline à reconnaitre les règles de conduite dans une société démocratique risque de ne pas être disposée à respecter les règles constitutionnelles et internationales de la démocratie et de l’État de droit. En pareil cas, la restriction du droit d’être élu ou du droit de siéger au Parlement repose notamment sur la violation constatée du droit pénal adopté démocratiquement, c’est-à-dire des règles de conduite généralement admises.

140. En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme relative à l’article 3 du Protocole no 1, (...) les restrictions au droit d’être élu doivent se limiter aux mesures nécessaires pour garantir le bon fonctionnement et la préservation du régime démocratique. Ce fonctionnement est plus gravement menacé si l’intéressé peut exercer une fonction élective que s’il exerce ses droits électoraux actifs en tant que simple électeur. Les restrictions examinées ne doivent pas être considérées comme portant atteinte à la démocratie, mais plutôt comme un moyen de la préserver.

141. La vaste majorité, si ce n’est la totalité, des États examinés dans le présent rapport reconnaissent l’intérêt public à écarter les délinquants du Parlement, et la plupart de ces pays ont adopté des mesures législatives à cet effet.

(...)

164. La Commission de Venise estime que la perte par un parlementaire de son mandat à cause d’une condamnation devenue définitive après les élections est justifiée si l’infraction commise est une cause d’inéligibilité. (...)

(...)

174. La Commission de Venise estime que, si le simple fonctionnement des mécanismes électoraux ne permet pas l’exclusion des délinquants des assemblées élues, l’intervention législative devient nécessaire.

(...)

179. Enfin, la Commission juge approprié que la Constitution régisse au moins les aspects les plus importants des restrictions au droit d’éligibilité et de la perte du mandat parlementaire. Tel est d’ailleurs le cas dans de nombreux États. »

GRIEFS

56.  Invoquant l’article 7 de la Convention, le requérant alléguait que l’application du décret législatif no 235/2012, qui avait eu pour effets de lui interdire de se porter candidat aux élections et de le déchoir de son mandat de sénateur à la suite de sa condamnation définitive pour fraude fiscale, avait enfreint les principes de légalité, de prévisibilité, de proportionnalité et de non-rétroactivité des sanctions pénales.

57.  S’appuyant sur l’article 3 du Protocole no 1, il estimait ensuite que l’interdiction prévue par ledit décret législatif ne respectait pas les principes de légalité et de proportionnalité au but poursuivi, en violation de son droit à exercer son mandat électif et au mépris de l’espérance légitime du corps électoral de le voir accomplir le mandat de sénateur.

58.  En outre, le requérant considérait que l’absence en droit interne d’un recours accessible et effectif permettant de contester la compatibilité du décret législatif no 235/2012 avec la Convention ainsi que la décision du Sénat du 27 novembre 2013 était contraire à l’article 13 de la Convention.

59.  Le requérant alléguait également la violation de l’article 3 du Protocole no 1 combiné avec l’article 14, sans en expliquer les motifs dans sa requête introductive. Par la suite, dans son mémoire du 31 juillet 2017, le requérant a indiqué qu’il lui fallait subir l’interdiction de se porter candidat aux élections pendant six ans au même titre qu’un individu qui se serait vu infliger une interdiction d’exercer des fonctions publiques plus sévère que la sienne, par exemple perpétuelle ou d’une durée de trois ans. Il en inférait que le décret législatif en question portait atteinte à l’article 3 du Protocole no 1 combiné avec l’article 14 de la Convention.

60.  Dans une lettre du 7 mai 2014, à la suite du dépôt, le 18 mars 2014, de l’arrêt par lequel la Cour de cassation avait confirmé la peine accessoire de l’interdiction temporaire d’exercer des fonctions publiques, le requérant a soulevé deux nouveaux griefs sur le terrain de l’article 4 du Protocole no 7 et de l’article 6 § 1 de la Convention.

EN DROIT

Sur la demande de radiation du rôle

61.  Le 27 juillet 2018, le requérant a informé la Cour de son intention de ne plus maintenir sa requête et a demandé que celle-ci fût rayée du rôle. Il soutient notamment qu’en raison de sa réhabilitation (paragraphe 40 ci‑dessus), la décision de la Cour sur sa requête n’aurait aucun effet utile compte tenu de la levée de l’interdiction de se porter candidat aux élections et de ce qu’aucune réparation adéquate ne saurait être obtenue, ni pour l’*incandidabilità* ni pour la perte du mandat de sénateur. Il demande à la Cour de rayer l’affaire du rôle en application de l’article 37 § 1 a) et b) de la Convention.

62.  Le 10 août 2018, le Gouvernement a indiqué qu’il s’en remettait à la décision de la Cour.

63.  L’article 37 § 1 de la Convention se lit comme suit :

« À tout moment de la procédure, la Cour peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure

a) que le requérant n’entend plus la maintenir ; ou

b) que le litige a été résolu ; ou

c) que, pour tout autre motif dont la Cour constate l’existence, il ne se justifie plus de poursuivre l’examen de la requête.

Toutefois, la Cour poursuit l’examen de la requête si le respect des droits de l’homme garantis par la Convention et ses Protocoles l’exige. »

64.  La Cour note que le requérant a explicitement déclaré ne pas vouloir maintenir sa requête, au sens de l’article 37 § 1 a) de la Convention.

65.  Elle estime que le souhait du requérant de renoncer à la procédure engagée devant la Cour est établi de manière non équivoque (*Association SOS Attentats et de Boëry c. France* [GC], (déc.), no 76642/01, § 30, CEDH 2006‑XIV). Conformément à l’article 37 § 1 a) de la Convention, la Cour conclut que le requérant n’entend plus maintenir sa requête.

66.  Par conséquent, il n’y a pas lieu de rechercher si le litige a été résolu au sens de l’article 37 § 1 b) de la Convention.

67.  Il reste à déterminer s’il existe des circonstances spéciales touchant au respect des droits de l’homme garantis par la Convention et ses Protocoles qui exigent la poursuite de l’examen de la requête (article 37 § 1 *in fine*).

68.  Pour déterminer s’il y a lieu de poursuivre l’examen d’une requête conformément à l’article 37 § 1 *in fine*, la Cour prend en compte, entre autres, la question de savoir si l’affaire soulève d’importantes questions qui permettraient de clarifier, sauvegarder et développer les normes de protection prévues par la Convention (*Konstantin Markin c. Russie* [GC], no 30078/06, §§ 89-90, CEDH 2012 (extraits)) ou si l’affaire, par son impact, dépasse la situation particulière du requérant (*F.G. c. Suède* [GC], no 43611/11, §§ 81-82, 23 mars 2016, et, *a contrario, Khan c. Allemagne* [GC] (radiation), no 38030/12, § 40, 21 septembre 2016).

69.  Compte tenu de l’ensemble des faits de la cause, et en particulier de la réhabilitation du requérant intervenue le 11 mai 2018 (paragraphe 39 ci‑dessus) et du souhait clair de celui-ci de retirer sa requête, la Cour conclut qu’aucune circonstance spéciale touchant au respect des droits de l’homme n’exige la poursuite de l’examen de la présente affaire en vertu de l’article 37 § 1 *in fine*.

70.  Il y a donc lieu de rayer l’affaire du rôle.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

*Décide* de rayer la requête du rôle.

Fait en français et en anglais, puis communiqué par écrit le 27 novembre 2018.

Françoise Elens-Passos Angelika Nußberger  
 Greffière adjointe Présidente