



Strasbourg, le 9 octobre 2015

CDL(2015)048*

Avis n° 807 / 2015

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

PROJET DE RAPPORT
SUR L'EXCLUSION DES DÉLINQUANTS
DU PARLEMENT

sur la base des observations de

M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Jorgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
Mme Anna GAMPER (experte du Congrès des pouvoirs locaux et
régionaux du Conseil de l'Europe, Autriche)

**Le présent document a été classé en « diffusion restreinte » à la date de publication. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction	3
II.	Normes internationales	4
A.	Inéligibilité	4
B.	Perte du mandat.....	6
III.	Aperçu de la législation nationale	7
A.	Interdiction de se présenter aux élections législatives	7
1.	Niveau réglementaire.....	7
2.	Selon la nature de l'infraction.....	8
3.	Selon la nature de la peine	12
4.	Autres restrictions	13
5.	Absence de restriction ou restriction de portée limitée	13
6.	Restrictions générales ou décisions au cas par cas ?	14
B.	Perte du mandat parlementaire	16
1.	Selon la nature de l'infraction.....	16
2.	Selon la nature de la condamnation.....	17
3.	Lorsqu'un cas d'inéligibilité survient	21
4.	Autres cas.....	23
5.	Questions procédurales	24
IV.	Etude de cas : Italie	26
A.	Contexte juridique et factuel	26
B.	Éléments d'appréciation	28
V.	Analyse	28
A.	Inéligibilité	29
1.	Règle générale.....	29
2.	Cas particuliers	31
B.	La perte du mandat	32
C.	Par quel type de législation et comment la question doit-elle être traitée?	33
VI.	Conclusions.....	33

I. Introduction

1. Le 23 décembre 2014, la majorité et l'opposition albanaises sont parvenues à un accord, qui a mis fin au boycott du Parlement par l'opposition. Entre autres domaines appelant des réformes, la question de l'exclusion des délinquants du Parlement a été abordée. Cela pourrait aboutir à une réforme législative introduisant une nouvelle cause d'inéligibilité, qui serait précédée d'une table-ronde associant la majorité et l'opposition, ainsi que des experts internationaux.
2. Le 22 avril 2015, le président de la commission spéciale chargée de traiter la question visée par la résolution aux fins d'accord entre la majorité et l'opposition parlementaires albanaises a prié la Commission de Venise de l'aider à traiter le problème des personnes ayant des antécédents judiciaires et qui exercent une fonction officielle ou cherchent à être élues ou désignées pour l'exercer.
3. Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont décidé qu'avant d'organiser des activités aux fins de coopérer avec les autorités albanaises, ils établiraient un rapport comportant des données comparées en mettant l'accent sur l'accès au Parlement. Ce rapport a été établi sur la base des observations de MM. Bartole, Kask et Sørensen, ainsi que, pour les informations concernant les parlements régionaux, de Mme Anna Gamper.
4. La question de savoir si les personnes qui ont été condamnées peuvent être membres du Parlement se pose dans de nombreux pays, mais elle n'est pas discutée de manière approfondie sur le plan international parce que les cas de cette nature sont généralement peu nombreux. Toutefois, la pratique en la matière étant fluctuante, il est dans l'intérêt général de donner un aperçu de la situation dans les Etats membres de la Commission de Venise de façon à venir en aide aux pays où la question appelle davantage l'attention.
5. La *première partie* du rapport porte sur la question des normes applicables en Europe pour ce qui est, en particulier, des restrictions du droit d'être élu, et sur le type de législation le plus approprié.
6. La *deuxième partie* présente l'état de la législation des Etats membres du Conseil de l'Europe et de certains autres pays, s'agissant de la possibilité d'empêcher les personnes condamnées de se présenter aux élections législatives et de la possibilité d'exclure les membres du Parlement s'ils font l'objet d'une condamnation.
7. Le cas échéant, sont citées non seulement les dispositions constitutionnelles pertinentes, mais aussi la législation ordinaire, l'accent étant mis sur les pays où les règles constitutionnelles dans ce domaine sont peu nombreuses voire inexistantes comme c'est le cas en Allemagne, en Finlande, en France et au Royaume-Uni – ainsi qu'en Australie, au Brésil, au Canada, aux Etats-Unis, au Kenya et en République de Corée.
8. Le rapport traitera des dispositions applicables non seulement aux parlements nationaux, mais également aux parlements régionaux, dans les pays suivants : Autriche, Belgique¹, Allemagne, Italie, Russie, Espagne, Suisse, Royaume-Uni. Ces pays ont été sélectionnés non seulement parce qu'ils comprennent des régions investies de pouvoirs législatifs (primaires) et ayant des parlements élus², mais aussi parce que leurs dispositions constitutionnelles prévoient

¹ La présente étude tient compte des parlements des régions et des communautés linguistiques belges.

un modèle essentiellement régionalisé (bien qu'il puisse être asymétrique). L'étude ne tiendra pas compte de la Bosnie-Herzégovine en raison de ses structures assez spécifiques, de nature confédérale.

9. Des contributions nationales, notamment des exemples d'application concrète des règles pertinentes, ont été reçues d'Etats membres de la Commission de Venise. Il en est tenu compte dans le rapport³.

10. Le rapport porte successivement sur l'interdiction (pour les délinquants) de se présenter aux élections législatives et sur la perte du mandat parlementaire.

11. Une *troisième partie* est consacrée au cas particulier de l'Italie, où la législation a été récemment modifiée et où la pratique - notamment en ce qui concerne un ancien président du Conseil - a suscité davantage d'attention.

12. Une *quatrième partie* comporte les conclusions pouvant être tirées, d'une part, des normes du Conseil de l'Europe dans le domaine des restrictions au droit d'être élu et, d'autre part, des éléments de comparaison disponibles.

13. Les questions relatives à l'immunité parlementaire ne sont pas traitées ici mais dans le Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, adopté par la Commission de Venise à sa 98^e session plénière⁴.

14. *Le présent rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa xxx réunion (Venise, xxx 2015) et par la Commission de Venise à sa xxx session plénière (Venise, xxx 2015).*

II. Normes internationales

A. Inéligibilité

15. L'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales implique le droit (actif) de voter et le droit (passif) d'être élu, ce que la Cour européenne des droits de l'homme a clairement confirmé⁵.

16. Les principes et valeurs consacrées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme doivent à tout le moins être respectés⁶. « Toute dérogation au principe du suffrage universel risque de saper la validité démocratique du corps législatif ainsi élu et des lois promulguées par lui. L'exclusion de groupes ou catégories quelconques de la population doit en conséquence se concilier avec les principes sous-tendant l'article 3 du Protocole n° 1 ».

² Dans le cadre du présent document, l'expression « parlement régional » est utilisée comme un terme générique, sans préjudice des obstacles constitutionnels qui, dans certains des pays sélectionnés, interdisent d'appeler « parlement » une assemblée élue au niveau régional.

³ Des contributions ont été reçues des pays suivants : Albanie, Arménie, Bulgarie, Chili, Croatie, Danemark, Estonie, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Israël, Italie, Lettonie, Malte, Mexique, République de Corée, République de Moldova, République tchèque, Monaco, Pays-Bas, Pérou, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine et Etats-Unis.

⁴ CDL-AD(2014)011.

⁵ Voir, par exemple, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Tănase c. République de Moldova* [GC], 7/08, 27 avril 2010, § 154 ss ; *Ždanoka c. Lettonie* [GC], 58278/00, 16 mars 2006, § 102 ; *Hirst c. Royaume-Uni (n°2)* [GC], 74025/01, 6 octobre 2005, § 57.

⁶ Voir, par exemple, l'affaire *Hirst (n°2) déjà évoquée*; l'arrêt *Scoppola (n°3) c. Italie* [GC], 126/05, 22 mai 2012; *Anchugov et Gladkov c. Russie*, 11157/04 et 15162/05, 4 juillet 2013.

17. L'inéligibilité doit avant tout être fondée sur des règles de droit précises⁷. Elle doit répondre à un but précis, même si une grande variété de buts peut être compatible avec l'article 3⁸.

18. Le principe de proportionnalité doit également être respecté. A cet égard, la « marge d'appréciation est large » pour les Etats membres, mais elle n'est pas « illimitée »⁹. C'est bien entendu cet aspect de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg qui prête le plus à controverse. La proportionnalité est le principal critère européen commun devant être appliqué pour apprécier les restrictions au droit d'être élu ou les motifs de perte du mandat.

19. « La Cour reconnaît que des conditions plus strictes peuvent être fixées pour l'éligibilité au Parlement que pour le droit de voter »¹⁰. Cette affirmation est assortie d'une référence précise au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. La jurisprudence relative au droit de vote n'est donc pas systématiquement applicable au problème de l'inéligibilité, surtout lorsque les restrictions sont examinées sur la base du critère de proportionnalité. Par conséquent, la marge d'appréciation est encore plus large lorsqu'il s'agit d'inéligibilité et non de privation du droit de vote. Cela étant, toute règle en vertu de laquelle toutes les personnes condamnées au pénal seraient inéligibles serait contraire à l'article 3.

20. D'après la Cour, la déchéance du droit d'une personne d'exercer une fonction publique, conçue comme une peine accessoire, poursuit le but de légitime de permettre le fonctionnement adéquat et la préservation du régime démocratique¹¹. Il est moins dangereux pour la démocratie de laisser leur droit de vote à des personnes qui ont enfreint les règles de conduite dans une société démocratique que de leur permettre d'exercer un pouvoir politique ; cela justifie le large pouvoir d'appréciation conféré aux Etats en la matière.

21. De plus, « les Etats contractants peuvent décider de confier au juge le soin d'apprécier la proportionnalité d'une mesure restrictive du droit de vote des détenus condamnés ou d'incorporer dans la loi des dispositions définissant les circonstances dans lesquelles une telle mesure trouve à s'appliquer. Dans cette seconde hypothèse, c'est le législateur lui-même qui met en balance les intérêts concurrents afin d'éviter toute interdiction générale, automatique et d'application indifférenciée. Il appartiendra ensuite à la Cour d'évaluer si, dans un cas donné, ce résultat a été atteint et si le libellé de la loi ou la décision du juge a respecté l'article 3 du Protocole n° 1 »¹².

22. L'indépendance du judiciaire est la pierre angulaire de l'Etat de droit. Les procédures pénales peuvent être utilisées abusivement par les autorités pour écarter des opposants, ce qui est contraire à l'article 18 de la CEDH en vertu duquel « les restrictions qui, aux termes de la présente Convention, sont apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues »¹³.

23. En outre, le Code de bonne conduite en matière électorale établi par la Commission de Venise prévoit des règles un peu plus précises¹⁴ :

⁷ Sur les conditions requises pour restreindre le droit de se porter candidat à une élection, voir par exemple *Tănase*, § 154ff.

⁸ *Hirst (n°2)*, § 74.

⁹ *Hirst (n°2)*, § 82.

¹⁰ *Melnychenko c. Ukraine*, 17707/02, 19 octobre 2004, § 57; cf. *Paksas c. Lituanie* [GC], 34932/04, 6 janvier 2011, § 96.

¹¹ *M.D.U. c. Italie (déc.)*, 58540/00, 28 janvier 2003.

¹² *Scoppola (n°3) c. Italie*, 126/05, 22 mai 2012, § 102.

¹³ Sur les poursuites politiquement motivées, voir, par exemple, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Lutsenko c. Ukraine*, 6492/11, 3 juillet 2012, § 104-110; *Tymoshenko c. Ukraine*, 49872/11, 30 avril 2013, § 294-301; et *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, 15172/13, 22 mai 2014, § 137-144.

¹⁴ CDL-AD(2002)023rev, I.1.1.d.

- « i. une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes :
- ii. elle doit être prévue par la loi ;
 - iii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité ; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote ;
 - iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves ;
 - v. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique ».

24. Il convient, conformément à la récente jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de ne pas interpréter littéralement l'article I.1.1.d.v du Code de bonne conduite en matière électorale susmentionné et de ne pas considérer qu'il impose la nécessité d'une décision de justice dans chaque cas.

25. La Commission de Venise a également déclaré « qu'il [n'était] pas rare de voir des personnes privées de leur droit de se porter candidat en raison d'une condamnation pénale pour infraction grave. Toutefois, cette privation [devenait] problématique dès lors que le droit au suffrage passif [était] dénié en raison d'une condamnation quelconque sans tenir compte de la nature de l'infraction sous-jacente. Une mesure aussi générale [risquait] en effet de violer la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. [...] Par ailleurs, il [pouvait] être inopportun de ne prévoir (ou de n'appliquer) aucune restriction à l'éligibilité des criminels [...] »¹⁵.

26. Une étude plus approfondie du droit de se présenter aux élections locales a été réalisée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe¹⁶, mais des différences par rapport au droit applicable aux élections législatives ne sont pas inacceptables, l'article 3 du premier protocole additionnel à la CEDH ne leur étant pas applicable.

27. Le Congrès a recommandé au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres à revoir leur législation relative aux élections locales et régionales pour faire en sorte que les pays qui interdisent systématiquement aux personnes condamnées pour certaines infractions pénales de se présenter aux élections modifient leur législation afin que toute déclaration d'inéligibilité soit fondée sur une décision de justice d'une durée limitée et proportionnée à la gravité de l'infraction commise, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁷.

B. Perte du mandat

28. L'aspect passif de l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH ne se limite pas au droit d'être élu au sens strict. Les incompatibilités entre un siège au Parlement et, dans l'affaire concernée, la double nationalité, ont aussi été jugées contraires à cette disposition¹⁸. L'on peut inférer de cette jurisprudence que lorsque la perte du mandat intervient après l'entrée en fonctions, elle peut être contraire au droit à des élections libres.

29. Il s'ensuit qu'une telle révocation du mandat parlementaire doit être fondée sur des règles de droit précises, poursuivre un but légitime et être proportionnée.

¹⁵ CDL-AD(2006)018, paragraphes 78-79, qui renvoient à l'Avis sur la loi relative aux élections des députés du peuple d'Ukraine, CDL-AD(2006)002, paragraphes 16 et 100.

¹⁶ Critères pour se présenter aux élections locales et régionales (CG/2015(28)7 Prov), paragraphes 72 à 97.

¹⁷ Recommandation 375 (2015) du Congrès, paragraphe 19(vi).

¹⁸ *Tănase c. République de Moldova* [GC], 7/08, 27 avril 2010.

III. Aperçu de la législation nationale

A. Interdiction de se présenter aux élections législatives

1. Niveau réglementaire

30. La plupart des constitutions des Etats membres du Conseil de l'Europe ne comportent aucune disposition expresse sur les candidats aux élections législatives. Plusieurs pays comme la Géorgie, l'Irlande, l'Italie, la République de Moldova, Monaco, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie¹⁹, l'Espagne²⁰ et la Suisse indiquent que les cas d'inéligibilité et les incompatibilités avec la fonction de membre du Parlement (MP) doivent être prévus par la loi. Cela étant, près d'un tiers des pays du Conseil de l'Europe se sont dotés de dispositions constitutionnelles plus précises sur la candidature aux élections législatives. Ces dispositions énoncent diverses restrictions qui empêchent les personnes condamnées de se présenter aux élections. L'on peut d'ores et déjà souligner à ce stade que la question des condamnations pénales prononcées à l'étranger n'est traitée en tant que telle dans aucun des pays examinés.

31. Dans les pays (européens) fédéraux et régionalisés examinés, la question des restrictions du droit d'être élu aux parlements des entités fédérées ou régionales relève généralement de la compétence de l'Etat central. Dans certains pays fédéraux ou régionalisés examinés, la question est réglementée au niveau central (**Belgique, Russie, Royaume-Uni**), même si la Belgique et le Royaume-Uni ont adopté des législations distinctes pour les différents parlements. En **Espagne**, les législations électorales régionales prévoient des cas d'inéligibilité, mais elles se bornent à renvoyer aux sanctions prévues par la loi nationale. En **Italie**, les régions peuvent exercer des compétences en matière d'inéligibilité conformément aux principes fondamentaux énoncés dans une loi nationale (et certaines dispositions spécifiques s'appliquent aux régions jouissant d'un statut spécifique), mais les lois régionales ne vont pas au-delà de la législation nationale. Bien que la constitution **suisse** dispose que les cantons sont compétents pour régler l'exercice des droits politiques au niveau cantonal²¹, il est douteux que cela puisse permettre aux cantons de prévoir une sanction expressément retirée du Code pénal ; en tout état de cause, aucun canton n'a adopté de dispositions en ce sens. En **Allemagne** également, les Etats fédérés (*Länder*) sont compétents pour légiférer concernant les élections parlementaires, mais leur législation (et dans certains cas leur Constitution), tout en mentionnant des restrictions « en vertu d'une décision juridictionnelle », renvoie en pratique à la législation fédérale. En **Autriche**, les *Länder* sont compétents pour introduire des restrictions, mais « les restrictions apportées au droit de vote ou d'éligibilité ne peuvent être plus contraignantes que celles fixées par la Constitution fédérale pour les élections au Conseil national »²². En pratique, ces restrictions sont pratiquement identiques ou très similaires aux dispositions correspondantes de la loi fédérale régissant les élections au Conseil national. Les dispositions pertinentes sont généralement comprises dans la législation ordinaire ou dans des lois spéciales (non constitutionnelles) (en Belgique, à l'exception du parlement de la communauté germanophone qui relève de la législation ordinaire, et en Espagne - lois organiques -). De manière générale, l'absence de législation infra-étatique substantielle peut s'expliquer par le fait que, dans tous les pays étudiés, le droit pénal relève de la compétence de l'Etat central.

¹⁹ Toutefois, dans le cas de la Slovénie, même si le paragraphe 2 de l'article 82 de la Constitution prévoit que l'éligibilité au Parlement « est régie par la loi », cette disposition légale n'a jamais été adoptée après l'adoption de la Constitution en 1991.

²⁰ Toutefois, l'article 70 de la Constitution énonce des causes d'inéligibilité qui ne visent pas les délinquants.

²¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse, article 39.

²² Constitution autrichienne, article 95.2.

2. Selon la nature de l'infraction

32. Pour y voir plus clair, on peut répartir les ordres juridiques en plusieurs catégories pour ce qui est de la question de l'inéligibilité pour cause de condamnation pénale des candidats aux législatives. On peut distinguer les pays où l'inéligibilité dépend de la nature de l'infraction de ceux où la nature de la sanction appliquée est l'élément décisif.

a. *Pour ce qui est de la nature de l'infraction, des pays prévoient l'inéligibilité dans les cas suivants:*

- Infractions électorales

33. A **Chypre**²³, en **France**, à **Malte**²⁴, aux **Pays-Bas** et au **Royaume-Uni** (corruption ou pratiques illégales) la loi interdit à tout auteur d'une infraction électorale de se présenter aux élections. Précisément, à Chypre, la Constitution prévoit qu'un citoyen peut être privé de son droit de se présenter aux élections législatives « s'il a commis une infraction électorale »²⁵. De la même manière, à Malte, les personnes condamnées pour « une infraction en rapport avec l'élection des membres de la Chambre des représentants » ne peuvent être élues²⁶. En **France**, cette limite est prévue par l'article L45-1 du Code électoral en vertu duquel quiconque a été déclaré inéligible par une décision d'un tribunal administratif ou toute autre décision de justice²⁷ ne peut se présenter aux élections législatives. Le Code électoral français prévoit des sanctions comparables en cas de comptes de campagne frauduleux²⁸.

34. En **République de Corée**, en vertu de la Constitution et des lois en vigueur, quiconque commet une infraction en rapport avec une élection ou l'exercice d'une fonction officielle peut être frappé d'une interdiction de se présenter aux élections. Sont notamment visés, les auteurs d'infractions électorales, d'infractions prévues par les dispositions des articles 45 et 49 de la loi sur le financement de la politique et d'infractions en rapport avec les obligations liées à l'exercice de la fonction de président, de membre de l'Assemblée nationale, de membre d'un conseil local et de chef d'un exécutif local²⁹. L'inéligibilité est prononcée pour une durée de dix ans à compter de la fin de l'exécution de la peine de prison imposée (ou de la date à laquelle la personne condamnée est dispensée de son exécution); de dix ans également à compter du moment où une condamnation avec sursis devient ferme et de cinq ans à compter du moment où une condamnation à une amende excédant un million d'euros devient définitive.

- Exemples d'infractions

35. A **Chypre**³⁰, au **Danemark**³¹, en **Islande**³², et en **Turquie**³³, les citoyens condamnés pour infraction mettant en cause la morale, l'honnêteté, les valeurs, l'honneur et la réputation ne peuvent se présenter aux élections législatives. La Constitution turque exclut la possibilité d'être élu en cas de commission d'infractions financières, (« détournement de fonds, corruption, vol, fraude, faux, abus de confiance, faillite »), d'infractions contre l'Etat ou d'incitation ou

²³ Constitution chypriote, article 64c.

²⁴ Constitution maltaise, article 54.

²⁵ Constitution chypriote, article 64c.

²⁶ Constitution maltaise, article 54.

²⁷ Conformément aux articles L118-3 et L118-4. Les mêmes dispositions s'appliquent aux jugements en vertu des articles LO 136-1 et LO 136-6.

²⁸ Articles L118-3, LO136-1 et LO136-3.

²⁹ Articles 129 à 132 de la loi pénale et article 3 de la loi sur les peines aggravées.

³⁰ Constitution chypriote, article 64c.

³¹ Constitution danoise, article 30.

³² Constitution islandaise, article 34.

³³ Constitution turque, article 76.

d'encouragement à se livrer à de telles activités, y compris s'il y a eu grâce³⁴. La Constitution maltaise ajoute la faillite à la liste des infractions faisant obstacle à une candidature aux élections législatives. Le Danemark empêche toute personne de se porter candidate aux élections législatives si elle a commis un « acte qui, aux yeux du public, la rend indigne de devenir membre du Parlement »³⁵.

36. En **Islande**, la loi n° 24 du 16 mai 2000 sur les élections législatives prévoit que quiconque se voit priver de la totalité de ses droits civils ne peut se présenter aux élections législatives³⁶. L'Islande va même plus loin, sa législation exigeant des candidats aux élections qu'ils aient « une réputation sans faille »³⁷. L'article 5 de la loi n° 24/2000 sur les élections législatives précise quand on peut considérer qu'une condamnation pour une infraction punissable ternit la réputation et se solde par la perte de la totalité des droits civils. La réputation de quiconque a commis une infraction jugée odieuse par l'opinion publique ne peut plus être considérée comme étant « sans faille »³⁸. L'article 5 (2) précise quand un acte peut être considéré comme odieux par le public. Plus précisément, le défendeur à l'action pénale doit avoir atteint l'âge de 18 ans et la condamnation prononcée doit excéder quatre ans de prison sans mise à l'épreuve. Il en va de même pour quiconque a fait l'objet de mesures de sécurité parce qu'il n'a pas pu être condamné du fait de l'altération de ses facultés mentales³⁹. La réputation d'une personne condamnée à une peine de trois mois de prison assortie d'un sursis de deux ans n'est pas considérée comme étant « ternie », l'intéressé pouvant se présenter aux élections à l'*Althingi*.

37. En vertu de la loi fédérale **russe** sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit des citoyens de la Fédération de Russie de participer à des référendums⁴⁰, qui s'applique également au niveau des sujets de la Fédération de Russie, les citoyens condamnés à des peines d'emprisonnement pour des infractions graves, les citoyens condamnés pour des crimes extrémistes visés par le Code pénal russe et les citoyens faisant l'objet de certaines sanctions administratives sont inéligibles, sauf en cas de retrait ou d'extinction de la condamnation. Comme précédemment indiqué, les personnes condamnées par un tribunal au titre de certaines infractions prévues par la loi fédérale précitée sont également inéligibles. En outre, si un candidat condamné n'a pas encore fini d'exécuter sa condamnation, les informations relatives à sa condamnation doivent être indiquées dans son acte de candidature et les panneaux d'affichage des bureaux de vote doivent afficher des informations concernant les condamnations du candidat⁴¹.

38. Au **Canada**, la loi sur le Parlement et la loi électorale précisent les conditions d'inéligibilité. En vertu de l'article 65 de la loi électorale canadienne, quiconque est condamné pour corruption ou pratique illicite dans les cinq années précédant une élection législative ou toute personne purgeant une peine de prison ne peut se présenter aux élections législatives. L'article 502 de la loi électorale canadienne comporte une liste et indique la durée de l'inéligibilité.

³⁴ Constitution turque, article 76.

³⁵ Constitution danoise, article 30. Pour plus de détails, voir article 4 de la loi sur les élections au Parlement.

³⁶ La Loi n° 24 du 16 mai 2000 relative aux élections au Parlement (Althing) traite la question du droit de vote et d'être élu à l'article 5.

³⁷ Constitution islandaise, article 34; article 4 de la loi n° 24/2000 sur les élections législatives.

³⁸ La Loi n° 24 du 16 mai 2000 relative aux élections au Parlement (Althing) porte sur le droit de vote et l'éligibilité à l'article 5. De plus, les règles relatives au rétablissement des droits civils figurent aux articles 84 et 85 du Code pénal islandais, n° 29/1940.

³⁹ Voir les articles 15 et 62 du Code pénal islandais, n° 19/1940. Ils s'appliquent aux personnes qui, au moment des faits, étaient dans l'incapacité totale de contrôler leurs actes du fait d'une maladie, d'un retard ou d'un handicap mentaux, de toute altération de leurs facultés mentales ou de tout autre état de même nature.

⁴⁰ Article 4, paragraphe 3.2.

⁴¹ Article 33, paragraphe 2.1 et article 61, paragraphe 4 de la loi.

39. La législation **turque** comporte une disposition de même nature. Nul ne peut se présenter aux élections s'il a été condamné pour « trafic, conspiration, [...] divulgation de secrets d'Etat, implication dans des actes terroristes ou incitation ou encouragement à se livrer à de telles activités [...], même s'il y a eu grâce »⁴².

40. Au **Pays-Bas**, le Code pénal prévoit également des règles relatives à la sanction complémentaire de privation des droits, y compris celui d'être élu⁴³. Une telle sanction doit aller de pair avec une condamnation pour une infraction précise, visée par la loi. Ces infractions figurent pour l'essentiel dans le Titre I (Infractions contre la sécurité de l'Etat) et la XXVIII^e Partie (Infractions commises pendant l'exercice de fonctions) du Code pénal⁴⁴. En outre, dans le cas des infractions prévues aux articles Z1, Z2 et Z3 de la loi électorale, toute personne condamnée à une peine de prison d'un an minimum peut être privée du droit de vote. La privation du droit de vote et du droit d'être élu a été largement appliquée après la seconde guerre mondiale aux membres du *Mouvement national socialiste*. Selon les informations les plus récemment communiquées par le Conseil électoral, certaines de ces personnes sont toujours en vie. Comme la privation du droit de vote était illimitée dans le temps, les intéressés ne peuvent toujours pas voter ni se présenter aux élections.

41. Les partis politiques étant en outre considérés comme des organisations privées devant prendre la forme d'associations, ils peuvent être interdits en application de l'article 2:20 du Code civil danois. L'article 140 du Code pénal érige en infraction le fait de continuer à travailler pour une organisation qui a été interdite et dissoute par un tribunal. S'il est établi qu'un candidat s'emploie à poursuivre les activités ou à défendre le programme d'un parti politique dissous, cette disposition peut être utilisée pour engager des poursuites individuelles contre les candidats ou dirigeants de ce parti. Deux partis néerlandais ont été interdits et déclarés dissous en application du Décret sur la dissolution des organisations traîtresses. Cette décision a été prise par le Gouvernement néerlandais en exil à Londres. En 1944, le Mouvement national socialiste, ainsi que d'autres organisations nazies et fascistes, ont été interdits. Dans cette décision, il était également indiqué que toute organisation s'employant à poursuivre les activités de ces organisations dans le but de semer le trouble dans la société danoise serait considérée comme une association contraire à l'ordre public. Le « Mouvement social européen » a lui aussi été interdit en 1953. En 1978, le parti Nederlandse Volksunie a été interdit à cause de sa nature raciste et parce qu'il recourait à la violence pour atteindre son but. Son fondateur a essayé de se présenter aux élections suivantes pour un autre parti (lijst Glimmerveen), mais il s'est vu interdire de le faire dans certaines régions. C'est le seul cas dans lequel un candidat s'est vu priver du droit de concourir à des élections au motif de l'interdiction d'un parti dont il était le chef. Le 18 novembre 1998, le Tribunal de district d'Amsterdam a interdit et dissout le CP'86, autre parti de droite qui avait coutume d'employer un vocabulaire raciste et encourageait ses soutiens à recourir à la violence contre les étrangers.

- *Infractions en général*

42. En **Lettonie**, la loi du 25 mai 1995 sur les élections à la *Saeima* dispose que nul ne peut s'inscrire sur les listes électorales ni être élu à la *Saeima* (Parlement) s'il a été condamné pour avoir intentionnellement commis une infraction pénale – sauf en cas de réhabilitation ou si leur condamnation a été effacée ou annulée⁴⁵.

⁴² Constitution turque, article 76.

⁴³ Article 28, paragraphe 1.

⁴⁴ Plus précisément les articles 92-103, 105, 108- 112, 115, 116, 121-124, 129, 355-357 (Sr).

⁴⁵ Loi du 25 mai 1995 sur les élections à la *Saeima*, article 5.

43. Certains pays ont opté pour des dispositions plus générales. En **Albanie**, « les personnes qui purgent une peine de prison n'ont que le droit de voter », et sont donc privées de celui d'être élu⁴⁶.

44. En **Israël**, toute personne condamnée pour avoir commis une infraction est inéligible pendant 7 ans en vertu de l'article 6(1) de la loi fondamentale.

45. Au **Pérou**, nul ne peut être élu député s'il n'a pas un casier judiciaire vierge.

46. Au **Chili**, conformément à la Constitution, la qualité de citoyen chilien⁴⁷ confère le droit de vote et celui d'être élu. Ce droit est perdu en cas de « condamnation pour une infraction constitutive d'un acte délictueux grave »⁴⁸ ou « de condamnation pour des infractions qualifiées de terroristes par la loi et pour des infractions liées au trafic de stupéfiants passibles d'une peine de prison »⁴⁹. Par conséquent, quiconque perd la qualité de citoyen ou le droit de vote ne peut être élu au Parlement et ne peut y conserver son siège.

47. Au **Mexique**, conformément à l'article 38 de la Constitution, les droits et les prérogatives du citoyen peuvent être suspendus dans les cas suivants:

« I. [...].

II. Si la personne est poursuivie pour une infraction qui appelle une peine physique. Dans ce cas, le procès court à compter du moment où l'ordonnance de placement en détention est émise.

III. Si la personne purge une peine de prison.

IV. [...]

V. Si la personne est fugitive, à partir du moment où l'ordonnance de placement en détention est émise et jusqu'à la fin des poursuites.

VI. Du fait d'une condamnation.

La loi précise les conditions dans lesquelles les droits du citoyen peuvent être révoqués ou suspendus et fixe les procédures de réhabilitation ».

48. De plus, l'article 46 du Code pénal fédéral dispose que le prononcé d'une peine de prison s'accompagne de la suspension des droits politiques depuis le moment où la peine est exécutée et pour toute la période d'emprisonnement.

49. La législation mexicaine autorise donc la privation du droit de vote non seulement après le prononcé d'une peine, mais aussi en cas d'ordonnance de placement en détention provisoire. L'interprétation de l'article 38.II de la Constitution sur la question a suscité la controverse au sein du Tribunal électoral fédéral, controverse qui s'est soldée par la décision 33/2011 dans laquelle il est indiqué que le droit de vote n'est suspendu après l'émission de l'ordonnance d'emprisonnement ou la condamnation que si la personne jugée est effectivement privée de liberté. Une décision de ce type a déjà été rendue dans l'affaire *Martín Orozco Sandoval*, dans laquelle le Tribunal électoral a estimé que, dans la mesure où l'intéressé avait été remis en liberté sous caution et n'avait pas été condamné à une peine de prison, ses droits politiques n'étaient pas affectés, notamment celui de se porter candidat⁵⁰. Dans l'affaire *Pedraza Longi*, le Tribunal électoral a déclaré que comme l'intéressé avait le droit d'être libéré sous caution, ses droits politiques n'avaient pas à être suspendus⁵¹.

⁴⁶ Constitution albanaise, article 45(3).

⁴⁷ Constitution chilienne, article 13.

⁴⁸ Ce droit est rétabli dans les conditions prévues par la loi une fois la responsabilité pénale éteinte.

⁴⁹ Constitution chilienne, article 17. Les intéressés peuvent demander leur réintégration au Sénat une fois leur peine purgée.

⁵⁰ <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2010/JDC/SUP-JDC-00098-2010.htm>.

⁵¹ <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00085-2007.htm>.

3. Selon la nature de la peine

50. Le plus souvent, l'inéligibilité est liée à la nature de la condamnation prononcée (peine de prison) et, le cas échéant, à la nature de l'infraction commise.

51. En **Arménie**⁵², en **Autriche** (au niveau national et au niveau des Länder)⁵³, en **Azerbaïdjan**⁵⁴, en **Bulgarie**⁵⁵, en **Lettonie**⁵⁶, en **Lituanie**⁵⁷, au **Luxembourg**⁵⁸, au **Monténégro**⁵⁹, aux **Pays-Bas**⁶⁰, en **Pologne**⁶¹, en **Turquie**⁶², en **Slovaquie**⁶³ et en **Ukraine**⁶⁴, les citoyens condamnés à une peine de prison ne peuvent se présenter aux élections législatives (en Arménie, uniquement s'ils sont en train de purger leur peine). Les constitutions du **Luxembourg** et d'**Ukraine** indiquent que l'interdiction susmentionnée ne vaut qu'en cas de crime. En **Azerbaïdjan**, les personnes condamnées pour des infractions graves ne peuvent être élues au *Milli Majlis*⁶⁵. A **Malte**⁶⁶, nul ne peut se présenter aux élections législatives s'il purge une peine de prison de plus de douze mois. Il convient de relever que les peines à exécuter de manière consécutive doivent être considérées séparément si aucune d'elle n'excède douze mois. Si l'une d'elle excède cette durée, les deux peines doivent être considérées comme n'en formant qu'une seule.

52. En **Espagne**, les personnes condamnées à une peine de prison par une décision de justice définitive sont inéligibles jusqu'au terme de la peine. Toutefois, les personnes condamnées pour rébellion, pour actes terroristes ou pour d'autres infractions contre l'administration publique sont inéligibles même si la décision de justice n'est pas encore devenue définitive. Dans ces cas, la privation du droit d'être élu ou la révocation de la fonction publique doit être expressément indiquée dans la décision pertinente⁶⁷.

53. En **Allemagne**, le Code pénal prévoit l'interdiction systématique de se présenter à une élection en cas de condamnation pour un acte délictueux grave à une peine de prison de plus d'un an; une telle sanction, accessoire, dure cinq ans, période qui commence à courir lorsque la peine a été exécutée. Lorsque le juge prononce une peine de moins d'un an, il peut ordonner la privation du droit d'être élu à titre de sanction accessoire, mais uniquement pour certaines infractions; il fixe la durée de cette sanction accessoire, laquelle doit être de deux à cinq ans⁶⁸.

54. De plus, la loi fondamentale allemande (*Grundgesetz*) et la loi fédérale sur la Cour constitutionnelle prévoient la privation du droit de toute personne d'être élue en cas de violation d'un droit fondamental⁶⁹. La violation d'un tel droit peut résulter de l'exercice abusif de la liberté d'expression, en particulier la liberté de la presse, de la liberté d'enseigner, de la liberté de

⁵² Constitution arménienne, article 30.

⁵³ Constitution autrichienne, article 26, paragraphe 5, qui ne prévoit pas que cela s'applique à n'importe quelle condamnation, si bien que la législation ordinaire a limité cette sanction aux condamnations à plus d'une année d'emprisonnement.

⁵⁴ Constitution azerbaïdjanaise, article 85.

⁵⁵ Constitution bulgare, article 65.

⁵⁶ Loi du 25 mai 2015 sur les élections à la *Saeima*, article 5.

⁵⁷ Constitution lituanienne, article 56.

⁵⁸ Constitution luxembourgeoise, article 53 paragraphe 1.

⁵⁹ Constitution monténégrine, article 87.

⁶⁰ L'article 28(1) Code pénal (Sr) régit la sanction complémentaire de privation des droits.

⁶¹ Constitution polonaise, article 99, paragraphe 3.

⁶² Constitution turque, article 76.

⁶³ Loi sur l'élection au Conseil national de la République slovaque (no. 333/2004, Recueil de lois).

⁶⁴ Constitution ukrainienne, article 76.

⁶⁵ Constitution azerbaïdjanaise, article 85(2).

⁶⁶ Constitution maltaise, article 54.

⁶⁷ Art. 6.2.b) de la loi organique n°. 5/1985 sur le système électoral général.

⁶⁸ Code pénal allemand, § 45 et 45a.

⁶⁹ Article 39, paragraphe 2, BVerfGG.

réunion, de la liberté d'association, de la confidentialité de la correspondance, des postes et des télécommunications, du droit de propriété ou du droit d'asile, dans le but de mettre en cause l'ordre fondamental libre et démocratique⁷⁰. Le *Bundesverfassungsgericht* n'a apparemment rendu aucune décision dans laquelle la Cour a utilisé cette compétence.

55. En **Pologne**, nul ne peut se présenter aux élections législatives s'il a été condamné à une peine de prison ou s'il a été « privé de liberté ».

56. Dans ce pays, comme en **Turquie** et en **Ukraine**, seule la privation de liberté pour infraction intentionnelle est visée.

57. Au **Royaume-Uni**, conformément à la loi sur la représentation du peuple, quiconque purge une peine de prison de plus d'un an ne peut être élu pendant la durée de son exécution, y compris aux assemblées régionales.

58. En **Roumanie**, le Code pénal prévoit la privation des droits électoraux à titre de sanction accessoire, conformément aux articles 54 et 55 lus conjointement avec les articles 65 et 66. L'article 54 du Code pénal dispose qu'une sanction accessoire s'entend de la privation de certains droits depuis la date à laquelle la décision est devenue définitive jusqu'à ce que la peine privative de liberté soit exécutée ou considérée comme telle⁷¹.

59. En **Australie**, toute personne condamnée ou susceptible de faire l'objet d'une condamnation⁷² pour une infraction passible d'un an de prison ou plus ne peut se présenter à une élection⁷³.

60. La situation en **Italie** est étudiée plus avant ci-dessous⁷⁴.

4. Autres restrictions

61. Aucune disposition relative aux personnes contre lesquelles des poursuites ont été engagées, mais qui n'ont pas été condamnées, ne figure dans les constitutions des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. En revanche, en **Australie**, nul ne peut se présenter à une élection s'il encourt une condamnation pour une infraction passible d'au moins un an de prison.

62. Il existe une autre option pour réglementer le droit des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation à se présenter à une élection. Elles peuvent être autorisées à participer à une élection sous réserve qu'elles tiennent le public informé de la condamnation et en fassent mention sur les affiches électorales. Tel est le cas en **Lituanie** pour les peines antérieures déjà purgées⁷⁵.

5. Absence de restriction ou restriction de portée limitée

63. A l'inverse, aux **Etats-Unis**, « le fait d'être accusé d'un acte délictueux grave ou d'avoir été condamné pour de tels faits n'est pas un obstacle constitutionnel à l'élection ou à la réélection au Congrès, sauf condamnation pour trahison après la prestation de serment [...] Les [incompatibilités] avec un siège au Congrès ont été volontairement ramenées au minimum par

⁷⁰ Article 18 *Grundgesetz*.

⁷¹ Article 54 du Code pénal (Sr), à lire conjointement avec les articles 55, 65 et 66.

⁷² Voir ci-dessous le chapitre III.A.4.

⁷³ Etude de Transparency international

http://www.transparency.org/whatwedo/answer/ineligibilities_arising_from_criminal_law_decisions

⁷⁴ Chapitre IV.

⁷⁵ Code électoral lituanien, article 98(3).

les rédacteurs de la Constitution afin que le peuple ait toute latitude pour désigner ses représentants ... »⁷⁶.

64. En **Finlande**, le fait d'avoir commis une infraction n'entraîne plus l'inéligibilité depuis l'entrée en vigueur des modifications apportées au Code pénal en 1995. Il en va de même en **République tchèque**, en **Slovénie**, en **Suède** et en **Suisse** (depuis 2007).

6. Restrictions générales ou décisions au cas par cas ?

65. Il existe deux modalités de restriction du droit de se présenter aux élections : 1) la restriction est prévue en des termes généraux par la loi, qui indique la condamnation, la peine ou l'infraction se soldant par la perte du droit d'être élu ; 2) la restriction est ordonnée au cas par cas par les tribunaux à titre de peine.

66. 1) De nombreux pays ont opté pour la première option (privation systématique du droit d'être élu). Cette privation systématique est en général prévue par la Constitution ou par la loi électorale.

67. Dans certains pays (A), la restriction s'applique pendant l'exécution de la peine ou auparavant, mais, dans la plupart d'entre eux (B) elle s'étend au-delà, souvent pour longtemps.

68. (A) En **Lituanie**, quiconque n'a pas purgé la peine à laquelle il a été condamné par une décision de justice ne peut se présenter aux élections⁷⁷. Les mêmes règles s'appliquent aux personnes déchues de leur mandat⁷⁸.

69. Dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », nul n'a le droit d'être élu s'il a été condamné à une peine de prison ferme de plus de six mois par une décision de justice définitive et que cette peine n'a pas été exécutée ou s'il purge une peine de prison pour infraction pénale⁷⁹. Depuis les premières élections démocratiques (1990), on dénombre un seul cas d'exclusion du droit de se présenter au Parlement sur la base d'une accusation pénale. Précisément, en 2004, un député du Parti démocratique pour l'unité nationale macédonienne (VMRO/DPMNE) a été accusé d'avoir commis des crimes de guerre pendant le conflit de 2001 alors qu'il était ministre de l'Intérieur. L'intéressé a été remis en liberté à l'issue de son procès devant la Cour de La Haye.

70. La Constitution **albanaise** prévoit aussi que « les condamnés qui purgent une peine de prison ont seulement le droit de vote »⁸⁰ et sont dès lors inéligibles.

71. (B) Les autres pays examinés prévoient que l'inéligibilité va au-delà de l'exécution de la peine. Ainsi, en **Estonie**, l'article 58 de la Constitution⁸¹ laisse à la législation le soin de décider d'interdire aux personnes reconnues coupables d'une infraction et condamnées à une peine de prison de participer aux élections (y compris de s'y présenter). La loi ne prévoit pas de marge d'appréciation : la loi sur les élections au *Riigikogu*⁸² prévoit une interdiction générale qui n'est pas liée à l'infraction commise ni à la durée de l'emprisonnement⁸³.

⁷⁶ Congressional Research Service – Status of a Senator Who has been Indicted for or Convicted of a Felony, <https://www.fas.org/sqp/crs/misc/RL34716.pdf>, p. 7-8; voir également "Status of a Member of the House Who has been Indicted for or Convicted of a Felony", <https://fas.org/sqp/crs/misc/RL33229.pdf>, p. 5-6 (les deux textes ont été rédigés par Jack Maskell).

⁷⁷ Article 56(2) de la Constitution; article 2(3) du Code électoral.

⁷⁸ Code électoral, article 2(4).

⁷⁹ Code électoral, article 7(3).

⁸⁰ Article 45(3) de la Constitution.

⁸¹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/rhvv/act/530102013003/consolide>.

⁸² <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/520012015018/consolide>, Article 4(6).

⁸³ Aucune décision de justice n'est disponible sur le sujet.

72. Au **Kirghizistan**, les personnes détenues dans des établissements pénitentiaires, ainsi que les personnes précédemment condamnées dont la peine n'a pas été annulée, n'ont pas le droit d'être élues⁸⁴.

73. En **République de Moldova**, nul ne peut se présenter aux élections s'il a été condamné en vertu d'une décision de justice définitive à purger une peine de prison (privation de liberté) dans un établissement pénitentiaire ou s'il a des antécédents judiciaires du fait de la commission d'infractions intentionnelles⁸⁵.

74. En **Grèce**, la Constitution⁸⁶ prévoit que les personnes qui ont été privées de leurs droits civiques à cause d'une condamnation pénale définitive sont privées du droit de voter et d'être élu. Alors qu'ils étaient en détention provisoire dans l'attente de leur procès, les chefs d'« Aube dorée », parti extrémiste pro-nazi, ont pu se faire réélire aux élections du 25 janvier 2015 parce qu'ils n'avaient pas été condamnés. L'ancien dictateur George Papadopoulos et nombre de membres de son Gouvernement n'ont pas pu se présenter aux élections législatives après la transition démocratique en Grèce parce qu'ils avaient été privés de leurs droits civiques à vie en 1975.

75. En **Islande**, l'article 5 de la loi électorale dispose que les personnes condamnées par un tribunal pour un acte considéré par l'opinion publique comme étant odieux sont systématiquement privées du droit d'être élues (notamment)⁸⁷.

76. En **Turquie**, les personnes condamnées à une peine de prison de plus d'un an (sauf pour négligence) ne peuvent se présenter aux élections et il en va de même pour toute personne condamnée pour certaines infractions pénales graves énumérées par la loi.

77. Une restriction similaire existe en **Arménie**⁸⁸. Comme on l'a déjà vu, en **Allemagne**, le code pénal prévoit qu'une restriction automatique du droit d'être élu s'applique aux condamnations à une peine de prison d'au moins un an pour actes délictueux graves⁸⁹.

78. 2) La législation de plusieurs pays prévoit au contraire qu'une *décision judiciaire spécifique* est requise pour priver quiconque du droit d'être élu. Cette décision est fondée sur la législation pénale. Tel est le cas en **Allemagne** pour les condamnations à une peine de moins d'un an de prison⁹⁰. **Aux Pays-Bas**, pour être élu au Parlement, les candidats ne doivent pas avoir été privés de leur droit de vote⁹¹, notamment en application d'une décision de justice⁹². C'est la même règle qui s'applique au **Luxembourg** pour les personnes qui ont été condamnées pour une infraction mineure. En **France**, le Conseil constitutionnel a abrogé la loi qui ajoutait systématiquement à certaines condamnations l'interdiction de s'inscrire sur les listes électorales, laquelle se solde par l'inéligibilité. Cette interdiction reste possible, mais elle doit être systématiquement prononcée par un tribunal conformément au principe constitutionnel de nécessité et d'individualisation des peines⁹³. La législation de la **République de Corée** prévoit que l'éligibilité est suspendue ou écartée en application d'une décision de justice ou conformément à d'autres lois⁹⁴. En **Moldova**, alors que la législation électorale prive ceux qui

⁸⁴ Code électoral, articles 3(3) et 3(4).

⁸⁵ Code électoral, article 13(2)c.

⁸⁶ Article 51, paragraphe 3.

⁸⁷ Voir ci-dessus, le chapitre III.A.2.

⁸⁸ Article 2(3) du Code électoral

⁸⁹ D'autres exemples sont donnés au chapitre III.A.2-3.

⁹⁰ Article 18(1) de la loi fédérale électorale.

⁹¹ Constitution néerlandaise, article 56.

⁹² Constitution néerlandaise, article 54.2.

⁹³ QPC 6/7 2010 - 11 juin 2010.

⁹⁴ Loi sur les élections des autorités publiques, articles 18, 19 et 264.

ont été condamnés pour des crimes intentionnels de l'éligibilité tant qu'ils ont un casier judiciaire actif, le juge peut aussi imposer, sur la base du Code pénal⁹⁵, à titre de sanction accessoire, l'interdiction d'occuper certaines fonctions pendant une période d'un à cinq ans et, dans les cas expressément prévus par la partie spéciale du Code pénal, d'un à 15 ans. La législation peut donc combiner la perte automatique et des décisions individuelles.

B. Perte du mandat parlementaire

79. Les constitutions de plus de 40 % des Etats membres du Conseil de l'Europe⁹⁶ comportent des dispositions relatives à la perte du mandat parlementaire; dans les autres Etats, la question est régie par la loi. L'étude d'autres actes législatifs adoptés par certains pays apporte un autre éclairage intéressant sur la question. De plus, les causes de la perte du mandat parlementaire peuvent varier, mais dépendent ici encore de la nature de l'infraction commise et de la nature de la peine prononcée. Dans d'autres pays encore, les règles relatives à la perte du mandat parlementaire s'appliquent dans les cas où l'inéligibilité est prévue. Ces points sont traités ci-dessous, y compris les cas ne relevant pas (pleinement) de l'une ou l'autre des catégories susmentionnées.

1. Selon la nature de l'infraction

a. Infractions électorales

80. A **Chypre**⁹⁷, en **Finlande**⁹⁸ et à **Malte**⁹⁹, un parlementaire perd son mandat s'il est reconnu coupable d'une infraction électorale. En **Italie**, la loi no. 175/2010 introduit une nouvelle cause d'inéligibilité: les infractions électorales. En **France**, le Code électoral¹⁰⁰ prévoit des infractions relatives aux campagnes et aux opérations de vote, infractions passibles de la déchéance (active ou passive) des droits civiques. L'inéligibilité se solde automatiquement par une déclaration de démission, ce qui est également le cas lorsque le Conseil constitutionnel sanctionne le non-respect des dispositions relatives au financement des campagnes électorales. La durée de l'inéligibilité est alors de trois ans.

81. En **République de Corée**, conformément à la Constitution et à la législation en vigueur, un MP peut voir son mandat révoqué à la suite de l'invalidation d'une élection pour infraction électorale si la sanction pécuniaire appliquée excède un million de wons¹⁰¹. Depuis les élections parlementaires de 2012, huit membres de l'Assemblée nationale en ont ainsi été exclus en application d'une sanction définitive prévoyant une amende plus élevée pour violation de la loi sur les élections des autorités publiques. Parmi les violations les plus courantes, on peut notamment citer (a) les dépenses électorales illégales, (b) les campagnes électorales illégales et (c) la publication de faux. Le cas le plus récent est celui de M. Ahn, ancien membre de l'Assemblée nationale, qui a été exclu du Parlement le 12 mars 2015 à cause d'une condamnation définitive pour allégation de dépenses électorales illégales engagées par son directeur de campagne. Il a été condamné à six mois de prison assortis d'un sursis de deux ans. Reconnu coupable, il a simultanément été exclu de l'Assemblée nationale.

⁹⁵ Article 65.

⁹⁶ Albanie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, Géorgie, Grèce, Islande, Malte, République de Moldova, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine.

⁹⁷ Constitution chypriote, article 64c.

⁹⁸ Constitution finlandaise, article 28.

⁹⁹ Constitution maltaise, article 55.

¹⁰⁰ Article L 117.

¹⁰¹ Loi sur les élections des autorités publiques, article 264.

b. Infractions considérées comme des atteintes (particulièrement) graves à la morale

82. Comme on l'a vu à propos des candidats aux législatives, « une infraction impliquant la malhonnêteté ou un manquement à la morale » peut entraîner la perte du mandat parlementaire à **Chypre**¹⁰², des dispositions comparables sont en vigueur en **Finlande** où la Constitution prévoit que « si l'infraction est telle que l'accusé n'inspire ni la confiance ni le respect requis pour pouvoir exercer la fonction de Représentant », le mandat parlementaire peut être révoqué¹⁰³.

c. Autres infractions et cas

83. Au **Brésil**, les suppléants de sénateurs perdent leur mandat s'ils ont fait l'objet d'une condamnation pénale définitive insusceptible d'appel¹⁰⁴. Depuis 2010, la loi «prive les personnes condamnées pour racisme, homicide, viol, trafic de stupéfiants et détournement de fonds publics par une juridiction du second degré (même si un recours est en suspens), ainsi que les personnes dont la démission visait à éviter la destitution, de la possibilité d'occuper une fonction politique pour une période de huit ans. Les politiciens qui se sont rendus coupables d'achats de vote, d'abus de pouvoir et de fraude électorale sont également réputés inéligibles pour une période de huit ans »¹⁰⁵.

84. Au **Canada**, plusieurs dispositions législatives régissent la révocation. En vertu de l'article 31 de la loi constitutionnelle, un sénateur perd son mandat en cas de faillite ou s'il est condamné pour « trahison, félonie ou toute autre infraction infamante ».

85. Au **Portugal**, les députés cessent d'exercer leurs fonctions s'ils ont été reconnus coupables par un tribunal d'avoir commis une infraction dans l'exercice de leurs fonctions et condamnés, ou pour appartenance à une organisation raciste ou fasciste¹⁰⁶.

86. En **République de Moldova**, la Constitution prévoit la possibilité de révoquer le mandat d'un député sans justification¹⁰⁷, mais la législation en vigueur ne comporte aucune disposition d'application. Quoi qu'il en soit, aucune de ces dispositions n'a jamais été appliquée et aucun député n'a été révoqué, aucun d'eux n'ayant à ce jour fait l'objet d'accusations dans le pays. Il y a eu un cas de condamnation d'un député par une juridiction étrangère mais le processus de reconnaissance et d'exécution de cette décision en République de Moldova n'a été entamé qu'après que ce député a démissionné. Il convient de relever que, dans sa décision n° 2 du 20 janvier 2015 sur l'interprétation de l'article 1, paragraphe 3 de la Constitution, lu conjointement avec les articles 69 et 70 (immunité et révocation du mandat de député), la Cour constitutionnelle a déclaré « qu'en cas de condamnation d'un député pour une infraction intentionnelle et/ou de condamnation à une peine de prison (emprisonnement) par une décision de justice définitive et contraignante, y compris lorsque celle-ci a été prononcée dans un autre Etat, son mandat ne peut être révoqué, mais est suspendu de plein droit (par effet de la loi) ».

2. Selon la nature de la condamnation

87. En **Albanie**¹⁰⁸, en **Azerbaïdjan**¹⁰⁹, en **Bulgarie**¹¹⁰, en **Estonie**¹¹¹, en **Finlande**¹¹², en **Géorgie**¹¹³, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »¹¹⁴, en **Slovaquie**¹¹⁵, en

¹⁰² Constitution chypriote, article 64c.

¹⁰³ Constitution finlandaise, article 28.

¹⁰⁴ Article 55 (VI) de la Constitution.

¹⁰⁵ Etude de Transparency International

http://www.transparency.org/whatwedo/answer/ineligibilities_arising_from_criminal_law_decisions

¹⁰⁶ Art 160(1) de la Constitution.

¹⁰⁷ Constitution de la République de Moldova, article 69, paragraphe 2.

¹⁰⁸ Constitution albanaise, article 71, paragraphe 2.

¹⁰⁹ Constitution azerbaïdjanaise, article 89.

Turquie¹¹⁶ et en **Ukraine**¹¹⁷, un parlementaire perd son mandat en cas de condamnation judiciaire quelle qu'elle soit. La Constitution **arménienne** prévoit la même règle en cas de condamnation à une peine de prison¹¹⁸. En **République de Corée**, les membres de l'Assemblée qui enfreignent le droit pénal général et sont condamnés à une peine de prison ferme sont également exclus du Parlement.¹¹⁹ Il y a eu deux cas d'exclusion du Parlement de 2012 à la suite d'une condamnation pour violation de textes de loi autres que la loi sur les élections officielles ou de la loi sur le financement de la politique. L'un d'eux est le suivant : dans l'affaire *de la poudre de gaz lacrymogène* (Décision 2014do1894 de la Cour suprême en date du 12 juin 2014), le défendeur, Sun-dong Kim, était un membre de l'Assemblée nationale affilié au Parti pour le progrès unifié. Pour empêcher la tenue d'une réunion plénière de l'Assemblée nationale sur la ratification de l'accord de libre-échange entre les Etats-Unis et la Corée du Sud, le défendeur avait dégoupillé une grenade lacrymogène derrière la tribune, en face du siège du président, vidant le reste de son contenu sur le vice-président. L'intéressé a été accusé de transport de substances dangereuses et d'actes de violence contre des membres de l'Assemblée nationale. L'accusé était en outre chargé de la comptabilité de son parti et a également été accusé d'avoir violé la loi sur le financement de la politique.

88. Les législations des pays susmentionnés ne sont pas formulées de la même manière. En **Estonie**, par exemple, la condamnation en justice est dénommée « verdict de culpabilité », en **Géorgie** « décision définitive de culpabilité », en Turquie « décision de justice définitive » et en **Ukraine**, « verdict de culpabilité ».

89. L'on peut citer l'exemple suivant en ce qui concerne l'Ukraine. Le 28 juin 2000, le député ukrainien Pavlo Lazarenko a été reconnu coupable par le Tribunal de police de Genève en application de l'article 305bis du Code pénal suisse dans deux affaires de blanchiment d'argent et condamné à une peine d'un an et demi de prison et à une amende de 10 696 732,8 francs suisses. Son mandat a été prématurément révoqué par une résolution de la Verkhovna Rada d'Ukraine (Parlement ukrainien) au motif que sa condamnation pénale était devenue exécutoire.

90. La Constitution **suédoise** laisse au juge une plus grande marge d'appréciation : tout parlementaire peut perdre son mandat s'il se révèle manifestement inapte à occuper sa fonction du fait de la commission d'une infraction pénale. Dans ce cas, la décision sur la révocation du mandat relève de la compétence des tribunaux¹²⁰. De plus, les actes délictueux qui, d'après les dispositions générales de droit pénal ordinaire, sont passibles d'une peine de deux ans de prison ou plus, peuvent aussi être sanctionnés par la perte du mandat parlementaire. De tels

¹¹⁰ Constitution bulgare, article 72 paragraphe 1.

¹¹¹ Constitution estonienne, article 64, paragraphe 2.

¹¹² Constitution finlandaise, article 28.

¹¹³ Constitution géorgienne, article 54, paragraphe 2.

¹¹⁴ L'article 65 (1) de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » dispose que « Le mandat de représentant est révoqué en cas de condamnation pour une infraction pénale passible d'une peine de prison d'au moins cinq ans ». Quant au paragraphe 4 de ce même article, il dispose que « le mandat du représentant peut être révoqué en cas de condamnation pour une infraction pénale ou autre infraction punissable le rendant inapte à exercer son mandat de représentant ».

¹¹⁵ Constitution slovaque, article 81a. De plus, conformément à l'article 57 de la loi sur le Règlement du Conseil national de la République slovaque (no. 350/1996 Coll.) la révocation des membres du Parlement doit être examinée par la Commission des mandats et de l'immunité et soumise au Conseil national pour décision. Comme les membres du Parlement sont révoqués du fait même que la condamnation dont ils font l'objet est devenue définitive, la décision du Conseil n'est que de nature déclarative.

¹¹⁶ Constitution turque, article 84.

¹¹⁷ Constitution ukrainienne, article 81.

¹¹⁸ Constitution arménienne, articles 65 et 67. Il convient de relever qu'il y a eu quelques cas dans lesquels l'Assemblée nationale a consenti à l'engagement d'une action contre des membres du Parlement et à leur arrestation. Il n'a été mis fin aux attributions de ces membres dans aucune de ces affaires.

¹¹⁹ Loi sur l'Assemblée nationale, article 136 et loi sur les élections officielles, article 19.

¹²⁰ Constitution suédoise, chapitre 4, section 11.

cas sont examinés par les tribunaux ordinaires en première instance. Les procureurs de droit commun engagent l'action, mais le tribunal chargé de connaître d'une affaire relative à un parlementaire peut appliquer la procédure de révocation de sa propre initiative. Les tribunaux doivent traiter ces affaires avec célérité. Des membres du Parlement ont été démis de leurs fonctions par les tribunaux dans au moins deux cas, en application de la Constitution en vigueur, qui date de 1974. Tout d'abord, un parlementaire a été reconnu coupable de deux actes frauduleux d'une particulière gravité. La seconde affaire concernait des infractions pénales commises par un parlementaire, à savoir les infractions de voies de fait, de menaces illégales et d'agression, y compris de nature sexuelle. Dans ces deux cas, les décisions ont été prises par des cours d'appel.

91. En **Grèce**, l'article 51, paragraphe 3, de la Constitution dispose que « la loi ne peut restreindre le droit de vote sauf si un âge minimum a été atteint, en cas d'incapacité juridique ou à la suite d'une condamnation pénale définitive pour certaines infractions ». Si, à la suite d'une telle condamnation, un parlementaire perd son droit de vote, il perd aussi son siège au Parlement. Par exemple, Dimitrios Tsovolas, ancien ministre de l'Economie du Gouvernement Papandreou de 1987 à 1989 a fait l'objet, en 1992, d'une condamnation dans le cadre d'une affaire connue à l'époque sous le nom de « scandale Koskotas ». Ayant perdu son droit de vote (pour une courte période), l'intéressé a perdu son siège au Parlement. En 1994, il a été réélu chef de son parti (Dikki). Le procès des dirigeants d'« Aube dorée » (parti néo-nazi ayant remporté entre 6 et 7 % des suffrages aux élections grecques de 2012 et de 2015) a débuté. S'ils sont condamnés, les accusés perdront probablement leurs sièges au Parlement. Conformément à la Constitution, cela ne sera le cas que s'ils font l'objet d'une condamnation « définitive », c'est-à-dire une fois que le recours interjeté contre leur condamnation par le tribunal compétent aura été rejeté par la Cour suprême.

92. Au **Canada**, en vertu de l'article 750 du Code pénal, un représentant du peuple (au Sénat ou au Parlement) ne perd son siège que s'il est condamné pour une infraction passible d'une peine de prison d'au moins deux ans. Les personnes placées dans des institutions correctionnelles étant privées du droit de se présenter aux élections, un parlementaire condamné à une peine de prison ferme de moins de deux ans peut continuer de siéger au Parlement mais n'a pas le droit de se présenter aux élections suivantes¹²¹.

93. En **Albanie**, en **Arménie**, en **Azerbaïdjan**, en **Bulgarie**, en **Finlande**, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en **Slovaquie**, les constitutions (ou certaines d'entre elles) prévoient expressément, en parallèle des conditions générales de révocation du mandat parlementaire, que la commission d'une infraction a le même effet.

94. A titre d'exemple, en **Arménie**, les parlementaires Hakob Hakobyan, Myasnik Malkhasyan, Sasun Mikayelyan et Khachatur Sukiasyan (qui ont démissionné de leurs fonctions pendant la procédure) ont été condamnés à différentes peines de prison. Le 17 septembre 2009, sur le fondement du Règlement de l'Assemblée nationale, un protocole relatif à la cessation du mandat de ces membres du Parlement a été signé par le président de l'Assemblée nationale. Ce protocole a été transmis à la commission électorale centrale, qui l'a approuvé. Le parlementaire Vardan Oskanyan a été impliqué dans une affaire similaire. L'enquête préliminaire s'est soldée par l'abandon des poursuites. Comme le fait même d'être accusé dans une affaire pénale n'est pas un motif de révocation d'un parlementaire, M. Vardan Oskanyan n'a pas été démis de ses fonctions à l'Assemblée nationale.

95. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », des premières élections démocratiques en 1990 jusqu'au dernier scrutin de 2014, il n'y a eu qu'un seul cas d'exclusion du Parlement sur la base d'une accusation pénale. Précisément, un des députés du

¹²¹ <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2012-38-e.htm#txt2>.

VMRO/DPMNE a été accusé en 2004 d'avoir commis des crimes de guerre pendant le conflit de 2001 alors qu'il était ministre de l'Intérieur. L'intéressé a été remis en liberté au terme de son procès devant la Cour de La Haye. Deuxièmement, en 2001, un député du PDA (Parti démocratique albanais) a déclaré publiquement qu'il quittait le Parlement pour servir l'ALN (« Armée de libération nationale ») en tant que commandant à Vitina (Kosovo). Le Parlement l'a révoqué à la majorité des deux-tiers de l'ensemble de ses représentants. Son nom a été inscrit sur la « Liste noire américaine », dressée par l'administration Bush. Après plusieurs mois de conflit armé, avant la fin du conflit inter-ethnique, il a été amnistié en application d'une loi d'amnistie et a retrouvé son siège, sur les bancs de l'UDI (Union démocratique pour l'intégration).

96. En **Bulgarie**, il n'y a perte du mandat parlementaire qu'en cas d'intention de commettre un crime ou de condamnation à une peine de prison ferme.

97. En **Italie**, conformément à la loi no. 175/2010, quiconque est reconnu coupable et condamné à une peine de prison d'un à cinq ans ne peut plus exercer la fonction de parlementaire. Une formulation légèrement différente a été retenue à **Malte** où les parlementaires perdent leur siège dans les cas où survient n'importe quelle circonstance dans laquelle, s'ils n'étaient pas membres de la Chambre des Représentants, ils seraient privés du droit de se présenter aux élections¹²². Autrement dit, la condamnation judiciaire se solde, notamment, par la perte du mandat. La Constitution autorise le député condamné à conserver son siège encore 30 jours. Cette période peut être prolongée par le président de la Chambre des Représentants (sans toutefois excéder 150 jours) de manière à ce que le député condamné puisse faire appel¹²³.

98. En **Croatie**, la loi sur l'élection des représentants au Parlement comportait dès le départ une disposition prévoyant que le mandat de député prend fin avant l'échéance de la période pour laquelle le député a été élu si l'intéressé est condamné par une décision de justice juridiquement valable à une peine de prison d'au moins 6 mois¹²⁴. A sa réunion du 13 février 2015, le Parlement croate a adopté une loi portant révision et modifications de la loi sur l'élection des représentants au Parlement croate (Journal officiel n° 19 du 20 février 2015). L'article 8 modifie l'article 9 de la loi sur les élections de sorte qu'il prévoit également les conditions requises pour que les délinquants ne soient pas désignés candidats à une élection législative. Précisément, les électeurs et les partis politiques ne peuvent désigner des candidats qui ont été condamnés à une peine de prison d'au moins six mois ou pour infractions pénales contraires à leur fonctions officielles (abus de fonctions ou de leur qualité officielle), contre l'humanité et la dignité humaine ou contre la vie et l'intégrité physique (meurtre avec circonstances aggravantes)¹²⁵.

99. Dans sa Décision/Déclaration n° U-VII-5293/2011 du 12 novembre 2011, la Cour constitutionnelle de la République croate a pris position sur la question de savoir si une personne condamnée pour crime de guerre pouvait être « tête de liste »¹²⁶. Elle a déclaré que « le fait que "la loi sur les élections ne comporte aucune condition préalable, restriction ou

¹²² Constitution maltaise, article 55.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Loi sur l'élection des représentants au Parlement croate, article 10.

¹²⁵ Ces modifications ont été introduites en droit croate après des affaires sensibles de candidature à des élections ou de participation à des élections de personnes qui avaient été condamnées par des décisions de justice définitives pour des infractions pénales d'une particulière gravité. La Cour constitutionnelle a traité cette question dans sa Décision/Déclaration No. U-VII-5293/2011 du 12 novembre 2011.

¹²⁶ Un système électoral proportionnel, fondé sur des listes fermées, était en vigueur en Croatie. Sur les bulletins, ne figuraient pas les noms de tous les candidats, mais seulement le nom du parti et celui d'une seule personne, la "tête de liste". Or, en février 2015, la loi sur l'élection des Représentants au Parlement croate a été modifiée de manière à introduire un système de listes ouvertes. La Croatie abandonnait ainsi le système de listes bloquées (et de la "tête de liste") pour ce nouveau système avec vote de préférence.

interdiction s'agissant de la désignation de la tête de liste, qui relevait de la liberté des partis politiques" ne signifiait pas systématiquement que de telles "conditions préalables", "restrictions" et "interdictions" n'étaient pas inhérentes au socle de valeurs sur lesquels se fonde la Constitution de la République croate »¹²⁷.

100. En **Irlande**, la loi électorale de 1992 dispose que quiconque purge une peine de prison d'au moins six mois ne peut siéger au *Dáil Eireann* (chambre basse du Parlement)¹²⁸. Les membres du *Dáil* qui font l'objet d'une condamnation alors qu'ils sont en fonctions doivent laisser leur siège vacant une fois écoulé le délai imparti pour faire appel de cette condamnation¹²⁹. Aucun cas de perte de mandat par un membre du *Dáil* à cause d'une condamnation à une peine de prison n'a été enregistré à ce jour. Toutefois, un nombre relativement important de membres du *Dáil Eireann* ont été condamnés à des peines de prison alors qu'ils étaient en fonctions, mais les peines prononcées étaient inférieures aux six mois requis. Un membre du *Dáil Eireann* a été emprisonné à trois reprises en 2002 pour outrage à magistrat et pour avoir prononcé une déclaration devant le Parlement alors qu'il purgeait une peine de prison; il avait été amené au *Dáil* par le Service pénitentiaire. Aucune interdiction ne frappe des personnes siégeant au *Dáil Eireann* et précédemment condamnées, quelle que soit la nature de la condamnation ou le lieu où ils ont été condamnés. Ainsi, deux membres actuels du *Dáil* ont purgé de lourdes peines de prison qui leur avaient été imposées par un tribunal irlandais et, depuis toujours, des personnes qui ont été emprisonnées au Royaume-Uni sont élues au *Dáil Eireann*.

101. En **Lettonie**, le Règlement de la *Saeima*¹³⁰ prévoit que tout membre reconnu coupable d'une infraction pénale est réputé exclu de la *Saeima* à compter du jour où la condamnation devient exécutoire. Un membre de la *Saeima* peut en être exclu sur décision de celui-ci s'il est établi que l'intéressé : 1) a été élu en violation des dispositions de la loi relative aux élections à la *Saeima* (lues conjointement avec les sanctions pénales visées aux points 2, 3, 4 et 7 de l'article 5; 2) a commis une infraction alors qu'il était atteint d'un trouble mental ou si, après avoir commis l'infraction, a été atteint d'une maladie mentale le rendant incapable d'être conscient de ses actes ou de les contrôler.

102. Ainsi, après la neuvième élection à la *Saeima*, il est apparu que des votes avaient été truqués dans la région de Balvu. Le mandat de J. Boldāns a été validé par la *Saeima*, qui a convenu de la poursuite de la procédure engagée. L'intéressé n'a jamais commencé à exercer ses fonctions et a ensuite été exclu de la *Saeima* après sa condamnation le 20 octobre 2008.

103. Il convient de relever que, de manière générale, les dispositions relatives à la révocation du mandat de député figurent dans les constitutions, même si ces dispositions peuvent être reprises dans les lois relatives aux élections¹³¹.

3. Lorsqu'un cas d'inéligibilité survient

104. La législation nationale peut prévoir que les parlementaires perdent leur mandat de façon automatique ou à la suite d'une décision particulière s'ils se trouvent dans une situation menant à l'inéligibilité. Tel est le cas (au niveau constitutionnel) en **Albanie**¹³², en **Bulgarie**¹³³, en

¹²⁷ La décision de la Cour constitutionnelle concerne une « tête de liste », qui avait été condamnée en Croatie pour crime de guerre. Or, en février 2015, la loi sur l'élection des Représentants au Parlement croate a été modifiée de manière à introduire les listes ouvertes. La Croatie abandonnait ainsi le système de listes bloquées (et de la « tête de liste ») pour un système de liste ouverte avec vote de préférence.

¹²⁸ Loi électorale de 1992, article 41(j).

¹²⁹ Loi électorale de 1992, article 42.

¹³⁰ Loi du 28 juillet 1994, article 18.

¹³¹ Par exemple, Code électoral bulgare, article 271.

¹³² Constitution albanaise, article 71(2)(c).

¹³³ Constitution bulgare, article 72(1).

Islande¹³⁴, en **Slovaquie**¹³⁵ et en **Espagne**¹³⁶, ainsi qu'au **Chili**.¹³⁷ Dans ce pays, un parlementaire qui ne répond plus à la condition générale d'éligibilité perd son mandat. Ainsi, tout parlementaire condamné pour crime grave perd son mandat. Par exemple, en 2005, un sénateur (M. Jorge Lavandero) a été reconnu coupable d'agression sexuelle (acte délictueux grave) et a de ce fait été révoqué *ipso iure*.

105. La Constitution **estonienne**¹³⁸ prévoit la révocation du mandat de tout député ayant fait l'objet d'une condamnation devenue exécutoire – ce qui conduit à l'inéligibilité si la condamnation est prononcée avant les élections. On trouve des dispositions comparables dans la loi sur le statut des membres du *Riigikogu*¹³⁹. Dans la pratique, il y a eu jusque-là deux cas de révocation de mandat motivés par une condamnation au pénal, pour corruption dans les deux cas. Deux affaires restent en cours, les jugements n'étant pas devenus définitifs à ce jour. Les sanctions ont été une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve. Dans aucune de ces affaires la question de la proportionnalité de la révocation du mandat de député n'a été examinée.

106. En **Allemagne**, la loi électorale fédérale (*Bundeswahlgesetz*) prévoit l'exclusion des membres du *Bundestag* s'ils ne répondent plus aux conditions préalables d'éligibilité permanente¹⁴⁰. Tel est le cas (pour cinq ans) si un tribunal pénal a appliqué une peine de prison d'au moins un an pour acte délictueux grave¹⁴¹. De plus, la loi électorale exige que les parlementaires n'aient pas été privés, par une décision de justice, du droit de se présenter aux élections législatives ou d'occuper une fonction officielle¹⁴². En outre, nul ne peut être élu s'il est privé du droit de vote¹⁴³ et toute personne doit être empêchée de voter si elle a été privée du droit de vote par une décision de justice¹⁴⁴.

107. La perte de la qualité de membre du *Bundestag* n'est pas systématique ; une résolution du Conseil des Anciens (*Ältestenrat*) du *Bundestag* doit être adoptée si l'inéligibilité découle d'une décision de justice. Ce faisant, le Conseil des Anciens n'exerce aucun contrôle sur la décision de justice, mais en prend note et fixe la date à laquelle le député concerné doit quitter le *Bundestag*. Les règles relatives aux députés des Länder sont les mêmes que celles qui s'appliquent au niveau fédéral¹⁴⁵.

108. L'affaire Friedrich Cremer, membre du Parti social-démocrate et député du Parlement bavarois, est une de ces rares affaires dans lesquelles un représentant a dû quitter le

¹³⁴ Constitution islandaise, article 50.

¹³⁵ Constitution slovaque, article 81a paragraphe c. Voir également la loi sur l'élection au Conseil national (n° 333/2004 Coll.), la loi constitutionnelle sur la protection de l'intérêt public dans l'exercice de leurs fonctions par les agents publics (n° 357/2004 Z.z.) et la loi sur le Règlement du Conseil national (n° 350/1996 Coll.).

¹³⁶ Constitution espagnole, article 70.

¹³⁷ Constitution chilienne, article 60, paragraphe 7.

¹³⁸ Article 64(2).

¹³⁹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/516042015001/consolide>, Article 8.

¹⁴⁰ Loi électorale fédérale allemande (*Bundeswahlgesetz*, briefly BWahlG), § 46 para. 1 No. 3.

¹⁴¹ Code pénal allemand, § 45 et 45a.

¹⁴² Loi électorale fédérale allemande (*Bundeswahlgesetz*, briefly BWahlG), § 15.

¹⁴³ Loi électorale fédérale allemande (*Bundeswahlgesetz*, briefly BWahlG), § 13.

¹⁴⁴ Loi électorale fédérale allemande (*Bundeswahlgesetz*, briefly BWahlG), § 13 No. 1.

¹⁴⁵ Bade-Wurtemberg (Section 47 de la loi électorale du Bade-Wurtemberg); Bavière (Article 56 de la loi électorale de Bavière); Berlin (Article 6 de la loi électorale de Berlin); Brandebourg (Section 41 de la loi électorale du Brandebourg); Brême (Section 34 de la loi électorale de Brême); Hambourg (Section 11 de la loi électorale de Hambourg); Hesse (Section 39 de la loi électorale de Hesse); Basse-Saxe (Section 7 de la loi électorale de Basse-Saxe); Mecklenbourg-Poméranie occidentale (Section 59 de la loi électorale du Mecklenbourg-Poméranie occidentale); Rhénanie du Nord-Westphalie (Section 5 de la loi électorale de Rhénanie du Nord-Westphalie); Rhénanie-Palatinat (Section 58 de la loi électorale de Rhénanie-Palatinat); Sarre (Section 41 de la loi électorale de Sarre); Saxe (Section 45 de la loi électorale de Saxe); Saxe-Anhalt (Section 7 de la loi électorale de Saxe-Anhalt); Schleswig-Holstein (Section 49 de la loi électorale de Schleswig-Holstein); Thuringe (Section 46 de la loi électorale de Thuringe).

Parlement parce qu'il avait été condamné au pénal. L'intéressé avait été reconnu coupable par un tribunal bavarois d'avoir été l'agent d'un service de renseignement étranger et condamné à une peine de prison de deux ans et six mois. Ce même tribunal, qui l'a en outre privé de son droit de se présenter à des élections publiques pendant trois ans, était convaincu que l'accusé avait rencontré des agents du service de renseignement de la République démocratique allemande à plusieurs reprises entre 1974 et 1979, soutenant ainsi les activités du ministre de la Sécurité publique du pays. Une fois rendue la décision du tribunal pénal, le Parlement bavarois a voté l'exclusion de M. Cremer du Parlement et la perte de ses droits en tant que parlementaire. Friedrich Cremer a fait recours devant la Haute Cour fédérale de Justice (*Bundesgerichtshof*) et devant la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*), sans succès.

109. En **Lituanie**, le mandat parlementaire est révoqué si le candidat n'a pas respecté les règles relatives à la divulgation des condamnations antérieures¹⁴⁶.

110. En **Roumanie** également, le mandat est révoqué en cas de perte des droits électoraux, conformément à la loi sur le statut de député et de sénateur¹⁴⁷. Les règles relatives aux deux chambres du Parlement comportent des dispositions analogues¹⁴⁸.

111. Au **Pays-Bas**¹⁴⁹, si un tribunal décide d'ordonner, à titre de sanction complémentaire, la perte du droit de vote actif et passif, il le notifie au président du Parlement, au Commissaire du Roi (niveau provincial) ou au maire (niveau municipal). Privé du droit de vote, le représentant concerné ne répond plus aux conditions requises pour occuper la fonction de député ; une procédure de révocation est alors engagée.

4. Autres cas

112. Plusieurs ordres juridiques prévoient une conjugaison des critères déjà cités (ou de certains d'eux), mais peuvent aussi prévoir des règles spécifiques.

113. En **Israël**, conformément à la législation en vigueur, les membres du Parlement ne peuvent être révoqués que sur décision du Parlement. La procédure disciplinaire interne peut se solder par la suspension du droit du MP de participer aux débats, mais l'intéressé conserve le droit de voter pendant cette période. Toutefois, la *Knesset* (Parlement) a récemment examiné une proposition de modification de la « Loi fondamentale : la *Knesset* » pour permettre à cette dernière de révoquer le mandat de tout membre ayant agi ou ayant fait des déclarations de manière contraire aux valeurs fondamentales de l'Etat israélien, même si l'intéressé n'a fait l'objet d'aucune condamnation au pénal et n'a commis aucune infraction. Cette proposition n'a pas (encore) été adoptée.

114. Les conséquences d'une mise en accusation ne sont pas les mêmes pour les MP que pour les ministres. Les dispositions pertinentes relatives aux ministres – énoncées dans la « Loi fondamentale : le Gouvernement » – sont analogues aux règles relatives aux membres du Parlement précédemment citées. Cela étant, la Cour suprême a établi que les ministres étaient démis de leurs fonctions une fois accusés d'avoir commis des infractions graves et qu'ils ne pouvaient être réintégrés que si et quand ils avaient été acquittés par un tribunal. Or, cette décision n'a pas été retenue pour les membres du Parlement. Ainsi, les ministres accusés sont

¹⁴⁶ Code électoral, article 98(3).

¹⁴⁷ Loi n° 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs, article 7.

¹⁴⁸ Règlement du Sénat, article 188, publié dans le Journal officiel roumain, 1e partie, n° 948, 25 octobre 2005. La liste des députés/sénateurs dont le mandat a pris fin de manière anticipée, ainsi que les modalités selon lesquelles il a pris fin, figurent sur les sites Internet des deux Chambres du Parlement roumain. Voir:

<http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura.de?leg=2012&cam=1> et <http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura.de?leg=2012>.

¹⁴⁹ Voir le chapitre III.A.2.

démis de leurs fonctions mais continuent d'être membres du Parlement. Cela s'explique par le fait qu'ils sont des responsables élus et ne doivent donc être révoqués qu'après avoir été condamnés, tandis que les ministres, qui détiennent des pouvoirs exécutifs, doivent faire l'objet d'une norme plus stricte, de nature à renforcer la confiance de la population dans le Gouvernement.

115. Aux **Etats-Unis**, d'un côté, « le statut et la fonction de ce membre [un sénateur¹⁵⁰ accusé d'avoir commis un acte délictueux grave] ne sont pas directement affectés par les lois fédérales, par les dispositions constitutionnelles ni par le Règlement du Sénat »¹⁵¹. En effet, « les membres du Congrès ne perdent pas systématiquement leur mandat, même s'ils ont été condamnés pour une infraction constitutive d'un acte délictueux grave »¹⁵². Aucune disposition constitutionnelle expresse ne prévoit la révocation en cas de condamnation pour des infractions autres que des agissements relevant de la trahison après l'entrée en fonctions¹⁵³. Toutefois, conformément aux règles établies par les partis, les membres peuvent perdre la présidence de commissions ou un statut spécifique. Le fait pour un sénateur d'être condamné pour certaines infractions peut également entraîner l'ouverture d'une procédure disciplinaire législative interne et se solder, notamment, par une exclusion¹⁵⁴.

116. D'un autre côté, « le statut et la fonction de ce membre [un membre de la Chambre¹⁵⁵ accusé d'avoir commis un acte délictueux grave] ne sont pas directement affectés par les lois fédérales ni par le Règlement de la Chambre des représentants. Aucun droit, ni aucun privilège ne sont perdus en vertu de la Constitution, des lois et du Règlement de la Chambre à cause du simple fait d'être accusé d'avoir commis une infraction, avant que la culpabilité de l'intéressé ne soit établie conformément au système judiciaire [américain]. Cela étant, les règles internes relatives aux partis représentés à la Chambre exigent désormais, en cas d'accusation portée à l'encontre du président, d'un membre important d'une commission parlementaire ou d'un membre de la direction d'un parti représenté au Parlement, que les intéressés abandonnent provisoirement leur fonction de direction ou de président, tout en continuant d'exercer celle de membre du Congrès »¹⁵⁶. Plus précisément, la condamnation d'un membre de la Chambre pour une infraction constitutive d'un acte délictueux grave peut s'accompagner des conséquences suivantes. Premièrement, s'il n'y a pas de révocation constitutionnelle systématique (sauf si certaines infractions ont été commises), les membres de la Chambre sont tenus, en vertu du Règlement de la Chambre, de ne pas voter s'ils ont été condamnés pour une infraction passible d'une peine d'au moins deux ans de prison. Deuxièmement, conformément aux règles du parti, les membres peuvent perdre la présidence de commissions et leur statut spécifique. Troisièmement, les membres qui ont été condamnés pour certaines infractions peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires, y compris l'exclusion.

5. Questions procédurales

117. La procédure relative à la perte du mandat est souvent assez complexe et peut nécessiter l'intervention du Parlement.

118. En **Belgique** et au **Kazakhstan**, un membre du Parlement est systématiquement révoqué et perd son siège s'il est privé par un tribunal de ses droits civils et politiques, tandis qu'en **Allemagne**, en **Hongrie** et en **Slovénie**, un membre du Parlement condamné par un tribunal ne perd pas automatiquement son siège : la condamnation en justice doit être suivie d'une décision

¹⁵⁰ Pour plus de précisions, voir <https://www.fas.org/sqp/crs/misc/RL34716.pdf>. (par Jack Maskell).

¹⁵¹ <https://www.fas.org/sqp/crs/misc/RL34716.pdf> page 1.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Pour plus de précisions, voir <https://fas.org/sqp/crs/misc/RL33229.pdf>.

¹⁵⁶ <https://fas.org/sqp/crs/misc/RL33229.pdf> page 1.

du Parlement¹⁵⁷. Au **Danemark**, le Parlement (*Folketing*) peut exclure un membre si celui-ci a été condamné pour une infraction le rendant indigne de conserver un siège¹⁵⁸. En **Slovénie**, un membre du Parlement est automatiquement révoqué sauf si le Parlement en décide autrement.¹⁵⁹ Dans « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », la procédure d'exclusion des délinquants du Parlement est fixée par le Règlement du Parlement.

119. En **France**, la procédure est régie par le Code électoral¹⁶⁰ : la perte des droits civiques entraîne celle du mandat, sachant que la révocation est prononcée par le Conseil constitutionnel, en règle générale à la demande du ministre de la Justice, mais le bureau de l'Assemblée ou le procureur du tribunal qui a prononcé la peine peuvent également faire une telle demande.

120. Au **Chili**, une décision selon laquelle il y a un intérêt à agir (sans qu'une condamnation ne soit prononcée) conduit à la suspension du parlementaire concerné de ses fonctions et à son renvoi devant le juge compétent.

121. En **Roumanie**, le président de la Chambre prend note de la révocation du mandat et soumet aux voix de la plénière de la dite Chambre une résolution sur la vacance du siège du député ou du sénateur concerné¹⁶¹.

122. En **République de Corée**, tout membre de l'Assemblée nationale qui viole certaines dispositions de la Constitution ou commet d'autres actes illégaux peut être révoqué au terme d'une procédure disciplinaire engagée par la commission spéciale de déontologie avec l'approbation des deux-tiers de la majorité de tous les membres¹⁶². Ce cas de figure n'intervient que très rarement. En effet, seul un membre, Young-sam Kim, devenu ensuite président (1993-1998), a été exclu en application de cette procédure pendant la dictature militaire le 4 octobre 1979 au motif qu'il était l'instigateur de la grève contre le Gouvernement.

123. En outre, au **Royaume-Uni**, à la suite du scandale des dépenses parlementaires, une loi sur la révocation des membres du Parlement a été adoptée en 2015. La clause 1 de cette loi définit les cas dans lesquels un membre du Parlement déclenche la procédure de révocation: peine privative de liberté, suspension de la Chambre ordonnée par la commission des normes, production de fausses notes de frais ou de notes de frais erronées. Les clauses 7 à 11 fixent les règles relatives à la demande. La clause 15 confirme que le siège du membre du Parlement devient vacant en cas d'adoption de la demande. Cette législation n'est pas applicable aux assemblées régionales.

124. Au **Mexique**, tout parlementaire visé par une procédure est suspendu de ses fonctions, qu'il reprend en cas d'acquiescement¹⁶³.

125. Il ressort de ces exemples que la marge d'appréciation est souvent plus importante pour la révocation des parlementaires que pour la déclaration d'inéligibilité, ce qui est en partie lié au fait que certains pays prévoient une procédure parlementaire pour une telle révocation.

126. Enfin, certains Etats disposent d'un processus de destitution. Plusieurs Etats des **Etats-Unis** prévoient un tel processus dans leur Constitution ou leur législation¹⁶⁴. Au **Kenya**,

¹⁵⁷ http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf page 24.

¹⁵⁸ http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf page 25.

¹⁵⁹ http://www.ipu.org/PDF/publications/mandate_e.pdf page 26.

¹⁶⁰ LO 136.

¹⁶¹ L'article 7 de la loi no. 96/2006 sur le statut des députés et des sénateurs régit les conditions de la perte du mandat de député ou de sénateur.

¹⁶² Loi sur l'Assemblée nationale, articles 155 et 163.

¹⁶³ Constitution mexicaine, article 115(7).

conformément aux articles 45 à 48 de la loi de 2011 sur les élections, les parlementaires peuvent être destitués par le Parlement dans les cas suivants : (1) s'il est établi qu'ils ont violé les dispositions du chapitre six de la Constitution; (2) s'il est établi qu'ils ont mal géré des fonds publics, ou (3) s'ils ont été condamnés pour infraction à la loi électorale.

IV. Etude de cas : Italie

A. Contexte juridique et factuel

127. En vertu du décret-loi (adopté conformément à une loi de délégation) du 31 décembre 2012, n° 235, les personnes qui ont été condamnées à une peine de prison de plus de deux ans pour certaines infractions ne sont pas autorisées a) à présenter leur candidature à l'élection à la Chambre des députés et au Sénat de la République (« *incandidabilità* ») et b) à rester membres de ces deux assemblées législatives de la République italienne. L'article 3 du même texte de loi prévoit que la question de la révocation des sénateurs et des députés qui ont été condamnés en application de l'article 1 est examinée sans délai. Des dispositions interdisent en outre l'élection de délinquants dans les exécutifs locaux et autorisent leur révocation s'ils sont condamnés pendant l'exercice de leurs fonctions.

128. La mise en œuvre de l'article 1 et des articles suivants du décret-loi a suscité un vif débat au vu de leurs effets possibles sur le développement de la vie politique et sur les relations entre les partis politiques italiens. Une des questions les plus débattues était celle des effets possibles du décret-loi sur les personnes déjà élues qui avaient commis une infraction avant l'entrée en vigueur du décret. Toutefois, au moment de son entrée en vigueur, la plupart des juges n'ont pas considéré comme inconstitutionnelles ces règles ainsi que leur extension aux candidats à l'élection à des organes exécutifs locaux et aux membres de ces organes. Ces dispositions ont été immédiatement appliquées aux organes exécutifs locaux.

129. La Cour constitutionnelle et les juges administratifs, qui s'étaient déjà penchés sur des questions analogues, sont convenus qu'il n'était pas irrationnel de prévoir l'« *incandidabilità* » de délinquants condamnés pour certaines infractions même si elles avaient été commises avant l'entrée en vigueur de la législation pertinente. L'objet de ce choix législatif était d'éviter la présence dans les assemblées élues de personnes jugées moralement douteuses, leur condamnation à une peine de prison étant considérée comme un élément négatif. En conclusion, ce qui était en cause n'était pas assimilable à une sanction pénale ou administrative, et – par conséquent – n'était pas couvert par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

130. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a par exemple rejeté la demande de soumettre à la Cour constitutionnelle la question de la constitutionnalité de l'application de la règle de l'« *incandidabilità* » à des membres du Parlement élus avant l'entrée en vigueur de la règle elle-même (décision 6.2.2013 n° 695 relative aux dispositions du décret-loi n° 235/2012). Les juges ont considéré que l'effet rétroactif de la règle n'était pas contraire à la Constitution puisqu'elle pouvait être considérée comme n'étant pas une sanction.

131. La règle impliquant l'« *incandidabilità* » des délinquants condamnés pour des infractions commises avant son entrée en vigueur (et la révocation des délinquants précédemment élus) a donc été appliquée dans de nombreux cas. Toutefois, la question de sa constitutionnalité s'est de nouveau posée lorsqu'un ancien président du Conseil des Ministres, le sénateur Silvio Berlusconi, a été condamné par le Tribunal de Milan à une peine de plusieurs années de prison

¹⁶⁴ Pour plus de précisions, voir <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34716.pdf> page 7-8 pour ce qui est des sénateurs et pour ce qui est des membres du Parlement, voir <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33229.pdf>.

pour infraction à la législation fiscale. La Cour d'appel de Milan et la Cour de cassation ont confirmé cette décision, qui est donc devenue définitive. Par conséquent, les organes internes du Sénat de la République ont considéré que la peine prononcée avait créé les conditions nécessaires pour priver M. Berlusconi de son statut de membre de l'Assemblée, et ont commencé la procédure visant à son exclusion, conformément à cet avis. A l'issue d'un long débat, durant lequel M. Berlusconi a fait savoir au Sénat qu'il entendait saisir la Cour européenne des droits de l'homme de cette affaire, l'Assemblée plénière du Sénat a déchu M. Berlusconi de son mandat de sénateur à la demande de sa commission électorale.

132. Dans l'attente de la décision de la Cour de Strasbourg, un bon nombre d'organes judiciaires ont suivi l'avis du Sénat selon lequel la révocation d'un responsable élu (ou la suspension de son mandat en cas de sanction non encore définitive) ne constituait pas une sanction rétroactive; d'autres juges ont saisi la Cour constitutionnelle de questions constitutionnelles, et ces affaires sont encore pendantes. En particulier, le 27 janvier 2014 (N.R.G. 1748/2014), la Cour d'appel de Bari a saisi la Cour constitutionnelle afin qu'elle se prononce - notamment - sur la conformité de plusieurs dispositions du décret susmentionné avec la loi de délégation adoptée le Parlement au regard a) de la différence de traitement entre les parlementaires et les conseillers régionaux, et b) de l'effet des condamnations pénales sur le statut d'un membre d'une Assemblée élue (dans l'affaire en cause, il était question d'une suspension consécutive à la condamnation non encore définitive d'un conseiller), y compris lorsque les infractions ont été commises avant l'entrée en vigueur du décret-loi n° 235/2012. Pour le juge de Bari, la suspension ou la révocation d'un membre élu d'une Assemblée condamné à une peine d'au moins deux ans de prison était justifiée au regard de l'objectif tendant à éviter la présence dans un organe décisionnel démocratique d'une personne de moralité douteuse. Toutefois, la Cour d'appel considéra que l'application de cette sanction administrative ne pouvait pas remettre en cause les garanties constitutionnelles des droits électoraux et qu'elle ne pouvait pas être adoptée en violation du principe interdisant l'application d'une sanction pénale pour des infractions commises avant l'entrée en vigueur de la loi prévoyant cette sanction. S'agissant de ce point particulier, le juge a mis en doute la constitutionnalité de la règle en se référant à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, et a demandé au juge constitutionnel de se prononcer sur la question.

133. Le 30 octobre 2014, la première section du Tribunal administratif de la Région de Campanie (n° 04798/2014) a lui aussi saisi la Cour constitutionnelle de questions relatives au décret législatif n° 235/2012 dans le cadre d'une affaire qui concernait la suspension du mandat du maire de Naples. Le raisonnement du juge était fondé sur le postulat selon lequel la suspension constituait une sanction, même s'il n'a pas nié que l'objectif de la législation concernée était d'exclure des organes démocratiques élus de l'Etat, des régions et des communes, toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation pénale infamante; ces dispositions visaient à assurer le fonctionnement de ces organes dans le respect des principes de démocratie, d'équité, d'intégrité et de transparence. Si la mesure affectant le statut de la personne condamnée était considérée comme une sanction, elle devait être conforme aux principes constitutionnels régissant le système de droit pénal et ne pouvait donc pas être appliquée rétroactivement. Ainsi, toute disposition autorisant la révocation ou la suspension d'un responsable public condamné pour une infraction commise avant l'entrée en vigueur de la loi prévoyant ces mesures devait être considérée comme inconstitutionnelle. Le juge de Naples a donc saisi la Cour constitutionnelle pour qu'elle constate l'inconstitutionnalité des dispositions en cause. Entre-temps, les juges administratifs ont estimé que, lorsqu'une mesure distincte adoptée à l'encontre d'une personne condamnée - plus précisément une mesure non juridictionnelle adoptée à la suite d'une condamnation judiciaire - est attaquée, son application peut être suspendue jusqu'à ce qu'un tribunal statue sur sa validité. Cette conclusion n'affecte pas les décisions prononcées à l'encontre de membres du Parlement (« actes parlementaires »), qui ne sont pas susceptibles de recours juridictionnel.

B. Éléments d'appréciation

134. La Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée dans les deux affaires susmentionnées. Toutefois, le président de la Cour a parlé, dans son dernier point de presse de 2014, de la décision n° 104 du 14 avril 2014, déclarant inconstitutionnelle une disposition de loi prévoyant l'application rétroactive d'une sanction administrative du fait de la violation du principe de la non-rétroactivité du droit pénal. Expliquant qu'il n'y avait pas de règle constitutionnelle précise sur le sujet, la Cour a déclaré partager le point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme selon lequel il existe un principe de droit étendant les principes applicables aux sanctions pénales à l'ensemble des mesures punitives. La Cour de Strasbourg n'a pas encore tranché la question de savoir si de telles mesures étaient de nature punitive.

135. Pour ce qui est de la législation électorale italienne, on peut en revanche se référer à l'affaire *Scoppola c. Italie (n° 3)*, déjà citée, dans laquelle la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a rendu, le 22 mai 2012, un arrêt dans lequel elle a estimé que les droits électoraux des personnes purgeant une peine de prison pouvaient être restreints dans certains cas. La proportionnalité d'une telle mesure pouvait être assurée par la législation elle-même, l'adoption de décisions au cas par cas par un juge compétent n'étant pas nécessaire. Les conclusions des juges de Strasbourg soulignent l'importance du rôle joué par le législateur dans la définition des règles applicables en matière électorale. Dans l'affaire *Scoppola*, la coexistence de divers intérêts – intérêts relatifs à l'exercice des droits électoraux personnels des détenus et intérêts liés à l'exécution de la sanction pénale – est le résultat d'un équilibre réalisé par le législateur lui-même. De fait, les deux groupes d'intérêts ont trait au statut personnel des personnes concernées, même si l'intérêt de la mise en œuvre des condamnations pénales vise à la défense de l'intérêt supérieur au respect du droit pénal. L'équité et l'intégrité du processus électoral ne sont que très peu affectées par le droit de vote des prisonniers condamnés dès lors que seuls les votes d'un petit nombre d'électeurs sont concernés.

136. On peut affirmer que la participation d'un membre ayant fait l'objet d'une condamnation aux travaux d'une des assemblées législatives ou d'organes exécutifs locaux, ou que la présence de l'intéressé, sont particulièrement importantes parce qu'il est non seulement électeur, mais aussi parce qu'il est autorisé à contribuer à la formation de la volonté de l'organe concerné par la part qu'il prend dans l'examen et l'appréciation de chaque point de l'ordre du jour. Il peut soumettre des propositions pour examen et adoption. On comprend aisément que les intérêts personnels et les droits des membres d'organes démocratiquement élus, ainsi que leur intérêt à conserver le siège ou leur droit de se présenter à une élection, doivent être conciliés avec l'intérêt public afin d'assurer le fonctionnement efficace et équitable des institutions publiques.

V. Analyse

137. On peut tirer les éléments suivants des normes du Conseil de l'Europe et des données comparatives dont dispose la Commission de Venise.

138. La légalité constitue le premier élément de la prééminence du droit et suppose que la législation soit respectée par les individus et par les autorités¹⁶⁵. 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 démocratie¹⁶⁶ et peut donc menacer le caractère

¹⁶⁵ Rapport sur la prééminence du droit, CDL-AD(2011)003rev, paragraphe 42.

¹⁶⁶ Voir le préambule du Statut du Conseil de l'Europe.

démocratique de l'Etat : une personne qui n'est pas encline à reconnaître pas 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'Etat 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.

139. En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, 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 électorale 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.

140. La vaste majorité, si ce n'est la totalité, des Etats 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.

141. La question de savoir s'il est acceptable de prévoir l'inéligibilité ou la perte du mandat des personnes condamnées au titre d'infractions commises avant l'entrée en vigueur de la législation pertinente est actuellement soumise à l'appréciation de la Cour constitutionnelle italienne et de la Cour européenne des droits de l'homme. La réponse à cette question dépend en particulier du point de savoir si de telles mesures doivent être considérées comme des mesures pénales au sens de l'article 7 de la CEDH.

142. La privation du droit d'être élu et l'exclusion d'une assemblée élue a pour principal objet de protéger l'intégrité de cette assemblée, mais peuvent également constituer des peines accessoires infligées aux auteurs de certaines infractions. Tel est le cas à tout le moins lorsqu'un juge condamne une personne à une sanction pénale accessoire d'inéligibilité.

A. Inéligibilité

1. Règle générale

143. L'exclusion des délinquants des assemblées élues n'exige pas nécessairement des dispositions législatives à cet effet. Idéalement, le processus démocratique de prise de décision devrait permettre d'éviter que ces personnes soient élues au parlement, ou du moins de veiller à ce que leur influence reste négligeable. Pour que cette exclusion résulte du simple fonctionnement des mécanismes électoraux, la Commission de Venise estime que trois conditions doivent être réunies. (1) En premier lieu, il doit exister une culture politique largement répandue conduisant la majorité des électeurs à considérer que les auteurs d'infractions graves n'ont pas leur place dans les assemblées élues. (2) En deuxième lieu, les électeurs doivent être effectivement en mesure d'exclure ces personnes. Cela implique (2a) qu'il existe des mécanismes garantissant que la volonté des électeurs d'exclure ces personnes puisse s'exprimer, par le biais soit des règles démocratiques internes du parti, soit de listes ouvertes ; et (2b) qu'il n'y ait pas d'obstacles à la liberté du suffrage dans ses deux aspects : libre formation et libre expression de la volonté des électeurs¹⁶⁷.

144. (1) S'il est probable que la plupart des citoyens ne souhaitent pas que des auteurs d'infractions graves exercent le pouvoir, la culture politique dominante dans une démocratie

¹⁶⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, (CDL-AD(2002)023rev), I.3.

immature peut entraîner un esprit de résignation et de suspicion générale à l'égard de la classe politique. Tel peut être le cas en particulier si des partis politiques importants en lice n'acceptent pas les principes de la prééminence du droit et de respect des droits de l'homme. L'exclusion des délinquants constitue alors un moyen de mettre fin à ces tendances fâcheuses et de susciter un changement des mentalités des citoyens. La portée des restrictions à la liberté électorale dépend donc de la vigueur de la démocratie dans chaque pays.

145. (2) Même si la culture politique est favorable à l'exclusion des délinquants, l'influence des citoyens sur le choix entre les candidats des partis peut être limitée par les modalités de fonctionnement interne de ces derniers ou par le système électoral. En d'autres termes, en l'absence de démocratie interne aux partis, un système de listes bloquées priverait les électeurs de la possibilité d'exclure des personnalités indésirables.

146. (3) Les obstacles à la liberté du suffrage les plus importants en l'espèce sont les pressions exercées sur les électeurs aux différents stades du processus électoral. Cependant, le choix des électeurs peut également être faussé d'une autre manière, à savoir s'ils ne sont pas informés de la condamnation infligée à un candidat. Le rôle de « garde-fou » des médias doit être souligné à cet égard.

147. Si les trois conditions précitées sont réunies et si, dans la pratique, il n'y a jamais eu de cas – ou du moins de cas notables – dans lesquels des auteurs d'infractions graves ont joué un rôle actif en politique, une restriction inscrite dans la loi ne semble pas nécessaire, du moins si les médias jouent bien leur rôle. Par contre, si les conditions en question ne sont pas réunies, une intervention législative devient nécessaire.

148. La Commission de Venise attire en outre l'attention sur une condition préalable importante pour que les dispositions formelles restreignant l'éligibilité des délinquants puissent être efficaces et justifiées dans une société démocratique. Ces restrictions découlent d'une condamnation pénale, et la sévérité de la peine est le motif justifiant la déchéance du droit. Le pouvoir judiciaire joue donc ici un rôle essentiel. *L'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire* constituent par conséquent une condition préalable indispensable pour la bonne mise en œuvre des restrictions aux droits électoraux. Dans l'hypothèse où il y aurait un risque que des candidats de l'opposition soient condamnés pour des raisons politiques, notamment par une application sélective de la loi, ou dans l'hypothèse où la loi pénale serait adoptée par un régime autoritaire et où un candidat pourrait être condamné pour une infraction ne portant pas atteinte aux valeurs morales généralement admises, les restrictions au droit d'être élu seraient contraires aux normes démocratiques.

149. Si toutes les conditions précitées sont remplies, il semble justifiable et même approprié de restreindre par la loi l'éligibilité des délinquants. La nécessité que ces personnes soient mises à l'écart des assemblées élues diminue manifestement avec le temps : elle est plus évidente s'agissant d'infractions commises récemment, mais le temps peut permettre des changements positifs dans le comportement des personnes qui ne doivent pas être sous-estimés.

150. En ce qui concerne les personnes condamnées dont la peine est en cours d'exécution, d'autres motifs spécifiques peuvent justifier la déchéance du droit : on peut considérer que les détenus ne peuvent pas participer aux séances parlementaires, ou communiquer librement avec d'autres députés ou avec les électeurs¹⁶⁸. Cependant, le principe de proportionnalité doit

¹⁶⁸ La Cour suprême estonienne a noté ce qui suit dans son arrêt du 2 octobre 2013 dans l'affaire 3-4-1-44-13, paragraphe 13, concernant un recours introduit par une personne condamnée à une peine d'emprisonnement qui avait été privée du droit de se présenter aux élections locales : « Même si tous les droits fondamentaux d'une personne condamnée à une peine d'emprisonnement ne sont pas restreints, cette condamnation limite les droits fondamentaux dont l'exercice suppose de jouir de la liberté. L'appartenance à un conseil municipal exige à tout le moins la participation aux réunions du conseil ; en règle générale, et dans un souci d'efficacité, elle implique

toujours être respecté : la gravité de l'infraction, sa nature et/ou la durée de la peine doivent être pris en considération.

151. En ce qui concerne les restrictions du droit électoral passif (droits d'être élu) après l'exécution de la peine, le principe de proportionnalité exige que la durée de la déchéance du droit dépende de la nature de l'infraction.

152. Cette durée doit être appréciée soigneusement par le Parlement lorsqu'il décide de légiférer en la matière. Tel est en particulier le cas lorsque aucune autre décision spécifique ne sera rendue concernant l'inéligibilité, en particulier lorsque cette restriction est prévue dans la législation électorale. Le parlement doit également tenir compte de la culture juridique et politique dominante dans le pays.

153. Lorsque la déchéance prévue par la loi expire, les délinquants peuvent à nouveau se porter candidats aux élections : il appartient alors aux électeurs d'apprécier s'ils méritent d'être élus, compte tenu de leur condamnation antérieure.

154. En pratique, comme le montre l'aperçu de la législation en vigueur dans les Etats membres de la Commission de Venise, des restrictions définitives (à vie) ne sont prévues que dans des cas très exceptionnels¹⁶⁹. La Commission de Venise considère que les sanctions de longue durée devaient être limitées aux infractions très graves (notamment les crimes contre l'humanité, les actes de génocide, les actes de terrorisme et les meurtres) et aux infractions en rapport avec les élections, la fonction publique ou une activité politique (notamment les faits de corruption et les infractions électorales graves, portant atteinte au caractère démocratique des élections).

155. Le principe de la présomption d'innocence s'oppose en principe à la déchéance des droits politiques des personnes qui n'ont pas encore été condamnées. La Commission de Venise estime cependant que certaines exceptions peuvent être légitimes et proportionnées, par exemple s'agissant de crimes prévus par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

2. Cas particuliers

156. La Commission est d'avis qu'il faudrait prévoir, lorsqu'une condamnation intervient *pendant les élections*, les conséquences qui en résultent pour la candidature. Si les personnes condamnées ne sont pas autorisées à se porter candidates, les conséquences devraient être les mêmes que dans tous les autres cas de perte du droit de se présenter aux élections (décès, notamment) : que le nom du candidat ait ou non été supprimé sur le bulletin, les votes en sa faveur devraient être considérés comme non valables ou comptant uniquement pour la liste.

157. Les constitutions et les législations ne prévoient pas directement la perte des droits de candidature en cas de condamnations prononcées dans des *pays étrangers*. La législation interne ou les traités internationaux qui lient l'Etat concerné déterminent si et quand les décisions de justice étrangères doivent être exécutées. Les condamnations par la Cour pénale internationale doivent être exécutées et avoir les mêmes conséquences que les condamnations prononcées par les tribunaux internes si l'Etat a ratifié le Statut de Rome.

également de participer à d'autres réunions, de rencontrer les électeurs, de communiquer avec les entrepreneurs locaux et d'exercer d'autres fonctions, ce qui suppose de jouir de la liberté. Ce faisant, le membre du conseil peut décider librement des activités et des réunions avec les membres du conseil qu'il juge nécessaires dans l'exercice de ses fonctions. Or un aspect essentiel de la peine privative de liberté est que le détenu n'est plus libre de ses mouvements. Par conséquent, il n'est pas déraisonnable que les détenus soient privés du droit d'être candidats aux élections municipales ».

¹⁶⁹ Voir par exemple la loi fondamentale allemande, article 18.

158. La Commission de Venise estime que les peines prononcées pour des crimes commis à l'étranger doivent entraîner les mêmes conséquences sur le droit d'éligibilité que les peines prononcées par les juridictions nationales, à condition que les principes du procès équitables, tels qu'ils résultent en particulier de l'article 6 de la CEDH, aient été respectés. Si en revanche les garanties à cet égard sont insuffisantes, les peines prononcées ne doivent pas être prises en considération¹⁷⁰.

159. Cela ne signifie pas que les procédures pénales doivent répondre exactement aux mêmes critères que ceux appliqués dans le pays où le droit d'éligibilité du candidat est remis en cause, mais la peine doit respecter les principes énoncés dans les normes internationales en matière de procès équitable.

160. En outre, le critère de la sévérité de la sanction ne devrait pas s'appliquer de manière automatique. Si une personne A est condamnée dans un pays B et se voit infliger une peine dont la durée la prive de la possibilité de se présenter à une élection dans le pays C, elle ne devrait généralement pas être privée du droit d'éligibilité si la peine dont est passible la même infraction dans le pays C n'entraînerait pas son inéligibilité. En effet, la sévérité de la peine est utilisée comme un « indicateur moral », lequel indicateur devrait être basé sur les critères en vigueur dans le pays où a lieu l'élection (généralement le pays d'origine de la personne A). En d'autres termes, si une infraction similaire est passible d'une peine moins sévère dans le pays d'origine, le principe de proportionnalité de la restriction du droit d'éligibilité suppose que soit prise en considération la gravité de l'infraction plutôt que la sévérité de la peine.

161. La Commission de Venise estime que la décision relative à la privation d'une personne de son droit d'éligibilité à la suite d'un jugement prononcé par une juridiction étrangère doit être appréciée au cas par cas et que la législation nationale (ou le droit international) doit préciser clairement quelle est l'autorité compétente.

B. La perte du mandat

162. Si la condamnation devient exécutoire après les élections et que la personne concernée est déjà entrée en fonctions, alors que les électeurs n'avaient pas nécessairement connaissance de la procédure pendante et de la nature des infractions qui lui étaient reprochées, en particulier si ces infractions ont été commises ou si la procédure pénale a débuté après les élections, la résiliation du mandat ne porte pas atteinte au caractère démocratique de l'élection. Dans cette situation, la résiliation du mandat à la suite d'une condamnation pénale peut être plus facilement acceptable que l'inéligibilité.

163. Lorsqu'un parlementaire est *accusé* d'avoir commis une infraction particulièrement grave, il peut y avoir un intérêt public à ce qu'il ne participe pas aux travaux parlementaires. Une procédure de destitution peut également être prévue. La Constitution finlandaise¹⁷¹ prévoit ce type de procédure de révocation pour les parlementaires qui, en qualité de représentants, ont négligé leurs obligations de manière significative et répétée. Les intéressés peuvent se présenter librement aux élections suivantes.

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. Tel devrait être le cas, en particulier, lorsque la condamnation a été prononcée à l'étranger et que les autorités nationales ignoraient son existence.

¹⁷⁰ Un cas extrême pourrait résulter d'un procès inéquitable visant à exclure un responsable politique étranger des assemblées élues dans son pays.

¹⁷¹ Article 28.

C. Par quel type de législation et comment la question doit-elle être traitée?

165. De l'avis de la Commission, dès lors que la question porte sur la restriction de droits fondamentaux et sur l'organisation du pouvoir – questions constitutionnelles par excellence – il est justifié de la traiter dans une disposition constitutionnelle, comme c'est le cas dans plus de 40 % des Etats examinés. Pour autant, il n'est pas illégitime de traiter la question dans la législation de droit commun. La plupart des dispositions législatives portées à la connaissance de la Commission sont des dispositions de lois électorales. Des règles de cette nature ont probablement davantage leur place dans la législation électorale que dans la législation pénale dans la mesure où elles portent sur une question précise et non sur une question générale de droit pénal.

166. Il peut être approprié de prévoir, dans la législation, dans quels cas le droit d'être élu doit, de manière générale, être restreint, à tout le moins en ce qui concerne les infractions et les condamnations les plus graves. La plupart des pays examinés appliquent cette règle, qui n'est pas jugée contraire à la Convention par la Cour européenne des droits de l'homme dès lors que le principe de proportionnalité est respecté. Dans des cas moins graves – comme c'est le cas dans certains pays examinés –, il serait plus approprié de laisser au juge une marge d'appréciation.

167. Une plus grande marge d'appréciation est appropriée dans les affaires où *des parlementaires en exercice sont condamnés pour infraction pénale* (commise avant ou pendant leur mandat). Dans ces cas – où il y a lieu de trancher la question du droit de conserver le mandat de parlementaire, question susceptible de se révéler particulièrement délicate – il semble plus approprié que la question de l'inéligibilité soit réglée dans la décision de justice prise dans l'affaire concernée.

VI. Conclusions

168. Sur la base des normes européennes applicables, telles que développées en particulier par la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elle applique l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, et des renseignements recueillis sur l'état de la législation dans plus de trente Etats, la Commission de Venise est parvenue aux conclusions suivantes.

169. L'inéligibilité étant une restriction du droit à des élections libres, elle doit être fondée sur des règles de droit précises, poursuivre un but légitime et respecter le principe de proportionnalité. Il est dans l'intérêt général du public d'éviter que des délinquants jouent un rôle actif dans le processus de décision politique. La proportionnalité limite en particulier la durée de la restriction; elle exige que des éléments tels que nature de l'infraction, sa gravité et/ou la durée de la sanction soient pris en considération.

170. La perte du mandat parlementaire doit également être considérée comme une restriction du droit à des élections libres et répondre aux mêmes conditions.

171. Il n'y a pas de règle commune sur les cas dans lesquels de telles restrictions peuvent être imposées, s'ils existent. Toutefois, l'écrasante majorité des Etats examinés limitent le droit des délinquants de siéger au Parlement, à tout le moins dans les cas les plus graves.

172. L'exclusion des auteurs d'infractions graves des assemblées élues ne peut résulter du simple fonctionnement des mécanismes électoraux que si (1) la majorité des électeurs est favorable à une telle exclusion ; (2) les électeurs sont effectivement en mesure d'exclure les personnes concernées, ce qui suppose (2a) un fonctionnement démocratique interne des partis politiques ou des listes ouvertes et (2b) l'absence d'obstacles à la liberté de vote.

173. 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.

174. Elle considère par ailleurs que l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire constituent une condition préalable à la mise en œuvre appropriée des restrictions aux droits électoraux.

175. La durée de l'inéligibilité doit respecter le principe de proportionnalité. De l'avis de la Commission, l'inéligibilité est surtout justifiée pendant l'exécution de la peine, et sa justification diminue ensuite avec le temps.

176. La Commission de Venise considère que la privation des droits politiques avant une condamnation définitive est contraire au principe de la présomption d'innocence, sauf dans quelques cas exceptionnels limités et justifiés. Dans la pratique, seuls quelques-uns des pays examinés appliquent de telles exceptions.

177. La Commission estime en outre que, même si la législation nationale ne traite pas de la question des condamnations prononcées à l'étranger, celles-ci devraient produire les mêmes effets que les condamnations prononcées par les juridictions nationales, dès lors que les principes du procès équitable, tels qu'ils résultent en particulier de l'article 6 de la CEDH, ont été respectés. Cependant, le principe de proportionnalité doit conduire à tenir compte de la gravité de l'infraction plutôt que de la sévérité de la peine.

178. Enfin, la Commission juge approprié que la Constitution régie 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 Etats. D'autres règles auraient probablement davantage leur place dans le droit électoral que dans le droit pénal. C'est en tout état de cause le choix qu'ont fait la plupart des pays examinés.

179. S'il peut être justifié que la législation prévoit l'application automatique des restrictions pour les infractions ou les condamnations les plus graves – comme c'est le cas dans la plupart des pays examinés –, il peut être souhaitable que le juge exerce son pouvoir d'appréciation dans les cas moins graves et, plus généralement, lorsque la condamnation concerne un député en exercice.