

Rome, September 21, 2017

European Court of Human Rights
Council of Europe
67075 – Strasbourg Cedex
FRANCE

Submitted by registered mail and fax: +33 3 88412730

RE: AMICUS CURIAE BRIEF OF THE ASSOCIAZIONE NAZIONALE LISTA MARCO PANELLÀ IN THE CASE OF BERLUSCONI V. ITALY (APPLICATION No. 58428/13)

Please find attached the written comments submitted by the Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella pursuant to Article 36 § 2 of the European Convention on Human Rights (ECHR) and Rule 44 §§ 3 (b) and 4 (a) of the Rules of Court, authorized by the Court's registrar by letter dated August 31, 2017.

Together with the written comments, the Associazione transmits a legal opinion on the subject-matter that has been drafted by the former President of the European Court of Human Rights, Professor Jean-Paul Costa on September 11, 2017.

Best regards



Maurizio Turco

Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella

Presidente

Attachments:

- *Written Comments submitted under Article 36 § 2 ECHR*
- *Avis rendu par le M. le Professeur J-P. Costa le 11 de septembre 2017*

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

GRAND CHAMBER

APPLICATION No. 58428/13 – BERLUSCONI v. ITALY

AMICUS CURIAE BRIEF OF THE ASSOCIAZIONE POLITICA NAZIONALE LISTA MARCO PANNELLA

1. By a letter dated August 31, 2017, the *Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella* (hereinafter the “Associazione”) has been granted leave to submit written comments to the Grand Chamber in the case of Berlusconi v. Italy (application No. 58428/13) pursuant to Article 36 § 2 of the European Convention on Human Rights (ECHR) and Rule 44 §§ 3 (b) and 4 (a) of the Rules of Court.
2. On September 11, 2017, the former President of the European Court of Human Rights, Professor Jean-Paul Costa, transmitted to the Associazione a legal opinion that was requested on the subject of the prospected third-party intervention. Professor Costa’s report is attached to the present intervention (**doc. 1**) and forms an integral part of it.
3. It is to be noted, at the outset, that shortly after having reaffirmed his independence, Professor Costa pledges to leave aside the facts and merits of the specific case and to place his opinion on a general plan, namely the compliance with the Convention and its Protocols of decisions that *may be taken* pursuant to Legislative Decree No. 235 of December 31, 2012 (“Severino Decree”) against candidates to, or members of, the Italian Parliament (doc. 1, §§ 2 and 9).
4. Needless to say, the Associazione subscribes to Professor Costa’s vow. The case at hand is merely the occasion to enter into a legal discussion at the highest level over the effects of a statute (the Severino Decree) that has raised several doubts to the Associazione and its members since its adoption in 2012. As a matter of fact, all of the members of the Associazione elected at the Chamber of Deputies decided to abstain on the final vote on Law No. 190 of November 6, 2012, which empowered the Government to adopt the Severino Decree¹.
5. Accordingly, like the Professor’s opinion, the present intervention does not consider the circumstances of the specific case. It rather aims at assessing the consequences of the possible application of the Severino Decree (and namely of its Articles 1 and 3) on the rights protected by the Convention and its Protocols.
6. As it is well known, Article 1 of the Severino Decree introduces a fresh ground of inability to stand for general (parliamentary) elections for those who have been convicted for the criminal offences therein listed and sentenced to imprisonment for more than 2 years. Article 13 of the same statute provides that the above-mentioned inability to stand for general elections lasts for a minimum period of six years.

¹ The record of the final vote is available at http://documenti.camera.it/votazioni/votazionitutte/schedaVotazione.asp?Legislatura=16&RifVotazione=712_3&tipo=dettaglio.

7. Article 3 of the Severino Decree provides that, if the inability to stand for election pursuant to Article 1 occurs during the exercise of one's parliamentary mandate, it is for the Chamber of Parliament where he or she belongs to adjudicate his situation under Article 66 of the Constitution. Article 66 of the Constitution reserves to the Parliament the power to adjudicate on any supervening cause of ineligibility of one of its members.

8. The general question to be answered is thus whether the measures envisaged in Articles 1 and 3 of the Severino Decree comply with Article 7 ECHR, Article 3 of Protocol No. 1 to the ECHR ("Article 3 P1 ECHR") and Article 13 ECHR, as interpreted in this Court's case-law. This general question is then divided into three more specific questions, each relating to one of the ECHR Articles referred to.

9. It is worth anticipating that Professor Costa concludes for the violation of all of the three Conventional rights invoked. Notably, in his opinion: (a) "la déclaration d'inéligibilité d'un parlementaire ainsi que la privation de son mandat, sur le fondement et par l'application du décret Severino, constituerait des peines au sens de l'article 7 de la Convention" (doc. 1, § 21); (b) "les articles 1 et 3 (ainsi que 13) du décret Severino semblent bien incompatibles avec l'article 3 du Premier Protocole, tel qu'il est interprété par la CEDH" (doc. 1, § 30); (c) "l'absence de recours contre les décisions que les Chambres du Parlement peuvent être appelées à prendre sur base de ce décret législatif semblent clairement incompatibles avec l'article 13 de la Convention" (doc. 1, § 38).

10. Having said that, the present intervention will go through each of these three questions praying in aid Professor Costa's authority.

A. The nature of the measure of the inability to stand for general elections and of stripping of the parliamentary mandate from the point of view of Article 7 ECHR.

11. The question to be answered is whether the measure of the inability to stand for general elections for a minimum period of six years amounts to a "penalty" within the "autonomous meaning" of the term developed in the Court's case-law. The same is to be assessed in relation to the measure envisaged in Article 3 of the Severino Decree for cases where the final conviction is issued once the member of Parliament took office; that is to say, in the course of the legislative mandate.

12. For both measures, Professor Costa reaches an affirmative conclusion through the plain application of the "Engel/Welch" criteria (doc. 1, § 11).

13. To begin with, Professor Costa points out that **the application of the measures envisaged by the Severino Decree postulates the existence of a final criminal conviction** for one of the offences provided by the Criminal Code that are referred to in Article 1 of the statute and of a sentence of imprisonment for more than 2 years. As professor Costa puts it, "les mesures en question impliquent en effet que le parlementaire ait commis une infraction penale telle qu'enoncé dans le décret législatif et qu'il ait été condamné par une juridiction penale" (doc. 1, § 12).

14. Turning to the objective of the measure, the attached opinion casts no doubt that "**le but du décret semble clairement punitive et dissuasif**" (doc. 1, § 12).

15. Finally, as regards the severity of the penalty, it is apparent to Professor Costa that the exclusion from Parliament and from general elections **for a period of time of minimum six years** is "**sévere, voire même grave**" (doc. 1, p. 12).

16. In addition to these clear-cut arguments, Professor Costa suggests that the criminal nature of the measures in question derives from the “close connection” between them and the criminal conviction and sentence.

17. Professor Costa notices that, at the end of the day, “la base des exclusions que le décret Severino permet de façon générale de prononcer est une accusation en matière pénale qualifiée de telle en droit interne [...] et ayant conduit à une sanction pénale” (doc. 1, § 12).

18. For the sake of precision, the attached opinion concludes that the application of the “Engel/Welch” criteria and the consideration to be given to the close link between the measures envisaged by the Severino Decree and the criminal conviction allow to “qualifier ces mesures de peine accessoires at même de peine, au sens de l’article 6 de la Convention” (doc. 1, § 13).

19. That the solution is the same under the angle of article 7 ECHR ensues from the long-standing principle that “the notion of what constitutes a penalty cannot vary from one Convention provision to another” (Goktan v. France, 2.7.2002, § 48; Bowler International Unit v. France, 23.7.2004, §§ 66-67; Gurepka v. Ukraine, 5.9.2005, § 55; Zaicevs v. Lettonia, 31.7.2007, § 53; Zaja v. Croatia, 4.10.2016, § 86).

20. These conclusions find sanction in the court's jurisprudence.

21. As a matter of fact, the Court repeated in a number of cases that, while the classification of the proceedings under national law “is of relative weight” (Zaja v. Croatia, 4.10.2016, § 86), “the second criterion, the nature of the offence, is the more important” (Jussila v. Finlandia [GC], 23.11.2006, § 38).

22. In this connection, the intervening party adds some brief remarks.

23. First, the legal characterization of the measures in domestic law may be construed from the nature of **Law No. 190/2012**, which empowered the Government to adopt the Severino Decree. This law is clearly criminal in nature: it deals with a comprehensive reform of the criminal offences related to corruption and is, tellingly, titled “Provisions for the prevention and the repression of corruption and illegality in the Public Administration” (“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”).

24. Second, as far as the objective of the measure is concerned, the attention of the Grand Chamber must be drawn to the fact that, in the case of **Vitiello v. Italy**, the Court has already held “que la limitation des droits électoraux du failli poursuit une finalité de caractère essentiellement afflctif, visant à dévaloriser et punir le failli en tant qu’individu indigne et couvert d’infamie pour la seule raison qu’il a fait l’objet d’une procédure de faillite civile” (Vitiello v. Italy, 23.3.2006, § 42).

25. Third, the Court has already deemed as “severe” measures that seem to be analogous to the those envisaged by the Severino Decree, such as the “prohibition on practising certain [political or legal] professions” (Matyjek v. Poland [dec.], 30.5.2006, § 55) or that of physician (Gouarré Patte v. Andorra, 12.1.2016, § 30). Even more fit is the precedent of **Sobaci v. Turkey**, in which, albeit under the different angle of Article 3 P1 ECHR, the Court expressed no doubt that “la déchéance d’un mandat parlementaire est une sanction d’une extrême gravité” (Sobaci v. Turkey, 29.11.2007, § 31 and doc. 1, § 26).

26. Above and beyond, the Associazione insists on the existence of a link of “close connection” between the Severino Decree and the criminal conviction, which is, according to the landmark Welch v. the United Kingdom case, “the starting-point in any assessment of the existence of a penalty” (Welch v. the United Kingdom, 9.2.1995, § 28).

27. It seems that the existence of such a link has been a crucial argument for the Court to deem as criminal in nature sanctions such as the docking of driving license points (see *Malige v. France*, 23.9.1998, §§ 36-38) and the prohibition of practicing legal or political professions that was the subject of the *Matyjek* case (see *Matyjek v. Poland* [dec.], cited above, § 49).

28. Against this background, the Associazione draws the attention of the Court on the automatic character of the measure of the inability to stand for election which plainly follows from the criminal conviction and sentence, as an addition to the latter.

29. In general, the Associazione doubts that such an automatic effect complies with the rule of law and the principle of the separation of powers. It will obviously be for the Grand Chamber to untangle the overlap between the criminal and the political domain which underlines the Severino Decree. It is the position of the Associazione, however, that in so doing, the Grand Chamber will have to take a careful look at those precedents in which the Court excluded the applicability of the guarantees set forth by the Convention in criminal matters.

30. As Professor Costa suggests, the rulings in *Pierre-Bloch v. France*, *Sobaci v. Turkey* and *Paksas v. Lithuania* contain good arguments to hold, *a contrario*, that the Severino Decree does in fact introduce measures that are to be qualified as criminal sanctions from the point of view of the Convention (doc. 1, § 17).

31. Notably, in the case of **Pierre-Bloch v. France**, the Court attached importance to the absence of any criminal proceedings against the applicant. Since the exceeding, by a candidate, of the statutory ceiling for election expenditures was not an offence under French criminal law, it was undisputed that the measure of disqualification from standing for election for a period of one year imposed on the applicant was not “closely connected” to any criminal proceedings. For this reason, in the absence of unequivocal indications from the application of the Engel criteria, the Court came to the conclusion that the specific measure in question did not amount to a “penalty” within the meaning of the Convention (*Pierre-Bloch v. France*, 21.10.1997, §§ 48-61).

32. Arguably, this approach becomes clearer in the Court’s more recent case-law. For instance, in the decision as to the admissibility of **Sobaci v. Turkey**, the Court excluded the applicability of the criminal limb of Article 6 ECHR and of Article 7 ECHR stressing that the dissolution of the political party complained of did not follow proceedings that were criminal in nature (*Sobaci v. Turkey* [dec.], 1.6.2006, §§ 2 and 3).

33. As Professor Costa points out, the reasons for that decision are to be found in the judgment issued in the analogous case of *Refah Partisi* (the Welfare Party) and *Others v. Turkey* where, albeit under the angle of Article 11 ECHR, the Court took note of the undisputed fact that “anti-sectular activities ceased to be punishable under [Turkish] criminal law” (*Refah Partisi* (the Welfare Party) and *Others v. Turkey*, 13.2.2003, § 60, see also doc. 1, § 18).

34. Likewise, in the case of **Paksas v. Lithuania**, the Court reached the same conclusion considering that “the purpose of the [impeachment] proceedings [...] was to determine whether, in discharging his duties as President, the applicant had committed gross violations of the Constitution or breached his constitutional oath” (*Paksas v. Lithuania* [GC], 6.1.2011, §§ 66). As such, the Court found that “the proceedings did not concern a ‘criminal charge’”, but “the head of State’s constitutional liability” (*ibidem*).

35. By the same token, in the case of **Ivanovski v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia**, the Court excluded the criminal nature of the Macedonian lustration proceedings for the absence of any criminal charge. Namely, the Court attached paramount importance to the fact that “any doubts as to whether those subject to lustration could be held criminally liable for submitting false

declarations were dispelled by rather general findings of the public prosecutor in the applicant's case, who made it clear that such conduct could not constitute a criminal offence" (Ivanovski v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia, 1.6.2016, § 121).

36. In sum, in all these cases the Court excluded the existence of a link between the proceedings or the sanctions complained of and a criminal conviction, and accordingly ruled out the application of the guarantees provided by the Convention in criminal matters.

37. The clear distinction between these cases and those concerning the application of the Severino Decree as to the existence of such a close connection is plain to see. This is yet another reason for the Associazione to be persuaded that the measure of the inability to stand for general election for a minimum period of six years, provided for by Articles 1 and 13 of the Severino Decree, does amount to a "penalty" within the autonomous meaning of the concept in the system of the Convention. The same holds true for the decision to strip a member of Parliament of his mandate in the course of the legislative session.

38. In the first place, this conclusion flows from the alternative application of the Engel criteria.

39. In the second place, the same ensues from a cumulative application of those same criteria "[where] the separate analysis of each criterion [did] not make it possible to reach a clear conclusion as to the existence of a criminal charge" (Västberga Taxi Aktiebolag e Vulic v. Sweden 23.7.2002, §§ 76-78; Janosevic v. Sweden, 23.7.2002, §§ 65-66; Grande Stevens and Others v. Italy, 4.3.2014, § 94).

40. In the third place, the conclusion stands in light of the existence of a link of "close connection" between the measures in question, on the one hand, and the criminal conviction and sentence, on the other hand.

41. In this regard, it is to be pointed out that, even if the Grand Chamber were to deny that Articles 1 and 3 of the Severino Decree are but an automatic effect of the criminal conviction, it should nonetheless deem the measures in question as criminal in nature in light of the **cause and effect relationship** between the criminal conviction and sentence, on the one hand, and the proceedings aimed at imposing the measures of inability to stand for general election and/or the Chamber's decision to strip one member of Parliament of his/her electoral mandate, on the other hand.

42. In this regard, the third-party relies on the precedent of **Chambaz v. Switzerland**, where, considering the applicability of the criminal limb of Article 6 ECHR to tax proceedings, the Court affirmed to be entitled "dans certaines circonstances, à examiner globalement, sous l'angle de l'article 6 de la Convention, un ensemble de procédures si celles-ci sont suffisamment liées entre elles pour des raisons tenant soit aux faits sur lesquelles elles portent, soit à la manière dont elles sont menées par les autorités nationales" and concluded that "l'article 6 de la Convention sera ainsi applicable lorsqu'une des procédures en cause porte sur une accusation en matière pénale et que les autres lui sont suffisamment liées" (Chambaz v. Switzerland, 5.4.2012, § 43).

43. Having said that, the Association briefly points at various shortcomings that will have to be dealt with from the point of view of Article 7 ECHR, should it be deemed to be applicable.

44. Among these, the more evident seem to be:

(i) the open and miscellaneous nature of the list contained in Article 1 of the Severino Decree, which does not mention each of the single offences for which a final conviction and sentence to imprisonment for more than two years lead to the inability to stand for general elections, but

merely refers back to other lists contained in the Criminal Code and the Code of Criminal Procedure;

(ii) the absence of any temporal delimitation in the applicability of Article 1 of the decree (as opposed to Article 16, which clarifies that plea bargain judgments issued before the entry into force of the statute do not trigger the measure of the inability to stand for general elections nor allow a decision to strip a member of Parliament from his/her parliamentary mandate).

(iii) the fixed minimum duration of the above-mentioned inability, which Article 13 of the Severino Decree sets in 6 years in order to cover at least two legislative sessions (which last maximum 5 years according to Article 60 of the Constitution).

45. The consequences of these factors in terms of foreseeability, retroactivity and individualisation are too apparent for the Grand Chamber to need guidance from the Associazione.

46. As far as the foreseeability requirement is at stake, however, the Associazione wishes to draw a distinction between the measure of the inability to stand for elections (which is provided for by Article 1 of the Severino Decree) and that of the stripping of one's parliamentary mandate during a legislative session (which is not explicitly provided for in Article 3 of the Severino Decree).

47. As a matter of fact, while Article 1 of the Severino Decree provides (more or less clearly) for the measure of the inability to stand for general elections in cases of certain convictions and sentences, **Article 3 of the statute remains silent on the measure of the exclusion from Parliament**. It is then difficult to overlook that, from a simple reading of Article 3 of the Severino Decree, one is forced to conclude that the measure to be adopted by the Chamber to which the member of Parliament in question belongs is left to nothing else than Parliament's whim.

48. Finally, as the issue of the need to modulate the penalty in light of such factors as the individual's own culpability, the seriousness of the conduct and all the other relevant circumstances is at hand, the Associazione draws the attention of the Grand Chamber to the fact that **Article 13 of the Severino Decree sets, once and for all, in six years the minimum duration of the measure of the inability to stand for general elections**.

49. It may be interesting to note, in this regard, that that was exactly the purpose of the drafters of the Severino Decree. Indeed, the Preliminary report on the statute that was delivered to the Chamber of Deputies makes it clear that the measure of the inability to stand for general elections for a minimum of six years has been "introduced on the basis of an **abstract assessment**" and that "the preventive, automatic effect [of the inability to stand for elections] is determined without the need to ponder the specific case and [without the need to operate] a discretionary evaluation"².

B. The compliance of the measures to be adopted pursuant to the Severino Decree with Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention

50. Prior to answer the question concerning the compatibility of the measures envisaged in Articles 1 and 3 of the Severino Decree with Article 3 P1 ECHR, Professor Costa recaps the general principles concerning that provision, as they have been set out in the judgments issued in the cases of Matthews v. the United Kingdom (21.2.1993) and Zdanoka v. Latvia (16.3.2006).

² The preliminary report to the Chamber of Deputies is available at: http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0521_F001.pdf&leg=XVI. In Italian, the quoted passage reads: "la presenza di condanne per determinati reati [...] è stata assunta sulla base di un apprezzamento astratto, quale requisito ostativo per ricoprire un ufficio o carica pubblica eletta, determinandosi un effetto impeditivo automatico per l'accesso, senza che sia richiesta una ponderazione dei singoli casi o una qualsivoglia valutazione discrezionale" Relazione illustrativa, p. 5.

51. Notably, Professor Costa reminds that “la jurisprudence de la CEDH [...] a depuis longtemps considéré que [cette disposition] ouvre aussi un double droit subjectif [...] pour les citoyens, à la fois de participer au vote en qualité d'électeurs et/ou de se porter candidats aux élections” (doc. 1, § 23).

52. Indeed, Article 3 P1 ECHR covers the right to stand for elections and exercise the parliamentary mandate (see, for instance, Sobaci v. Turkey, cited above, § 26; Paschalidis, Koutmeridis et Zaharakis v. Greece, 10.4.2008, § 25; Selim Sadak and Others v. Turkey, 6.11.2002, § 33). After all, as the Court has seized the opportunity to state in several cases, “the right to stand as a candidate in an election, which is guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1 and is inherent in the concept of a truly democratic system, would be illusory if one could be arbitrarily deprived of it at any moment” (Melnichenko v. Ukraine, 19.10.2004, § 59; Lykourezos v. Greece, 15.6.2006, § 56).

53. It is apparent that the measures provided for by Articles 1 and 3 of the Severino Decree do have an impact on the rights guaranteed by Article 3 P1 ECHR. The question is thus to establish whether they can be justified as legitimate and proportionate measures under the conditions developed in the Court’s case-law.

54. It is true that, as Professor Costa points out, the individual rights enshrined in Article 3 P1 ECHR are subject to “implicit limitations” and often bow to the “wide margin of appreciation” that States enjoy in electoral matters. Yet it is no less true that, in Professor Costa’s words, “la Cour applique néanmoins sa méthode habituelle d’appréciation de la compatibilité avec les dispositions conventionnelles” (doc. 1, §§ 24 and 25).

55. In the landmark case of Zdanoka v. Latvia, the Grand Chamber clarified that the relevant test is “whether there has been arbitrariness or a lack of proportionality, and whether the restriction has interfered with the free expression of the opinion of the people” (Zdanoka v. Latvia, cited above, § 115).

56. In this regard, Professor Costa concedes that the aim of the measures at hand is legitimate under the Convention, but questions their proportionality.

57. To begin with, this contention is based upon the very “nature and severity of the interferences” (Sadak and Others v. Turkey (no. 2), 11.6.2002, § 39). Indeed, according to the former President of the Court “la durée de cette sanction (six ans selon les prévisions du décret Severino) suffit à la faire regarder comme disproportionnée” (doc. 1, § 28, arguing *a contrario* from M.D.U. v. Italy [dec.], 28.1.2003, § 2).

58. Moreover, Professor Costa considers “encore plus manifeste la disproportion entre la déchéance du mandat d'un parlementaire élu et les sanctions pénales autorisant cette exclusion”, making reference to the open and miscellaneous nature of the list of offences capable to cause the inability to stand for general elections contained in Article 1 of the Severino Decree and, consequently, to trigger the decision of Parliament to exclude one of its members from office pursuant to Article 3 of the same statute (doc. 1, § 29).

59. The shortcomings in the letter of Article 1 of the Severino Decree have been underlined already. From the angle of Article 3 P1 ECHR, suffice it to say that such a blanket ban does not seem to conform to the principle that the restrictions to the rights therein guaranteed should in principle be based on “serious[...] abuse[s] [of] a public position” or “threat[s] to [...] the rule of law or [to the] democratic foundations” of a Country (see, for example, Zdanoka v. Latvia, cited above, § 110; Pakas v. Lithuania, cited above, § 101).

60. In this regard, based on the parliamentary activity of its members during the legislative session in which Law No. 190/2012 was adopted (*i.e.* the law empowering the Government to adopt the Severino Decree), the Associazione highlights the absolute lack of indication of the “compelling grounds for the democratic order” which demanded such an all-embracing amendment to the rules on eligibility until then in force (see, *mutatis mutandis*, Lykourezos v. Greece, 15.6.2006, § 52).

61. It is the Associazione’s understanding that the Severino Decree is no more than the hasty response of the political class to growing discontent in the Italian people for the outspread of corruption. As such, rather than a statute pondered and adopted on “compelling grounds”, the Severino Decree appears like the outcome of a “rule-making process strongly influenced by the particular circumstances” (*Paksas v. Lithuania*, cited above, § 111).

62. For these reasons, not only does the Associazione subscribe to Professor Costa’s remark on the fact that the measure envisaged by Article 3 of the Severino Decree is even more manifestly disproportionate than that provided for under Article 1 of the same statute, but dares to add arguments to that conclusion.

63. It is indeed plain to see that, by its very nature, Article 3 of the Severino Decree comes into play only at a stage subsequent to an election that was carried out “in conditions which were not open to criticism, that is, in accordance with the electoral system and Constitution as in force at the material time” (*Paschalidis, Koutmeridis et Zaharakis v. Greece*, cited above, § 30; *Lykourezos v. Greece*, 15.6.2006, § 52).

64. From a different perspective, the Associazione argues that the proportionality requirement inherent in Article 3 P1 ECHR may be infringed on account of the lack of “sufficient safeguards to prevent arbitrary decisions” (*Melnichenko v. Ukraine*, 19.10.2004, § 59) that features the parliamentary proceedings which result in the vote of the Chamber to which the member of Parliament in question belongs as to his/her exclusion under Article 3 of the Severino Decree.

65. Indeed, differently from the case of *Paksas v. Lithuania*, where the Court appreciated the fact that the first leg of the impeachment proceedings was conducted “by the Constitutional Court, which offers the guarantees of a judicial body”, while in the second leg, which took place before the unicameral Parliament of Lithuania, that organ “[was] presided over not by one of its members but by a judge of the Supreme Court, and it [could not] remove a person from office other than by a three-fifths majority of its members in a reasoned decision” (*Paksas v. Lithuania*, cited above, § 102), the Parliamentary proceedings provided for by the Severino Decree (by referring to Article 66 of the Constitution) does not provide for such safeguards.

66. Quite the contrary. The preliminary decision as to the exclusion is taken by a simple majority vote of the Committee for Elections and Parliamentary Immunities of the Chamber to which the member of Parliament concerned belongs. The final vote is taken by a simple majority vote of the plenary of that Chamber.

67. As such, it is only natural that the proceedings lend themselves to abuses which may result in the different treatment of individuals “qui se trouvaient dans une situation comparable” for no other than political reasons (*mutatis mutandis*, *Sobaci v. Turkey*, cited above, § 30).

68. The Associazione henceforth concludes, with Professor Costa, that the breach of the “principle of legitimate expectations” of the people ensuing from the possible application of either Articles 1 or 3 of the Severino Decree would lead to the finding of a violation of Article 3 P1 ECHR (doc. 1, § 29).

69. However, it is to be conceded, in light of the above, that in the case of Article 3 of the Severino Decree, the violation of the “principle of legitimate expectations” of the people (Paschalidis, Koutmeridis et Zaharakis v. Greece, 10.4.2008, § 33) is all the more patent.

70. In this regard, the Associazione draws the attention of the Grand Chamber time and again on the **lack of a proper legal basis** of the measure which is not explicitly laid down in Article 3 of the Severino Decree, in open violation of the principles that “entail a duty on the part of States to put in place a framework of legislation and, as appropriate, subordinate legislation, for securing its obligation under the Convention in general and Article 3 of Protocol No. 1 in particular” (Paunović and Milivojević v. Serbia, 24.5.2016, § 61).

71. Hence, one may simply argue that the measures that have been, or may be, applied under Article 3 of the Severino Decree lack proportionality for the simple reason that they are not provided for by law (a contrario, Vitiello c. Italia, cited above, § 40).

C. The existence of a remedy which is adequate and effective within the meaning of Article 13 ECHR to complain the effect of the Severino Decree at domestic level.

72. The final question relates to the possible violation of Article 13 ECHR as an effect of the application of the Severino Decree. As such, the question is to be examined with sole reference to Article 3 of the statute.

73. In this regard, it is to be pointed out at the outset that the Court has consistently held that, while “in cases where a post-election dispute concerning electoral rights had been subject to review by a domestic court” the complaint is to be examined “solely under Article 3 of Protocol No.1 to the Convention [...] cases where post-election disputes had not been subject to review by domestic courts” require a “separate examination [...] under Article 13 [of the Convention]” (Paunović and Milivojević v. Serbia, cited above, § 68; Grosaru v. Romania, 2.3.2010, §§ 55-56).

74. Having said that, it is correct to point out, following Professor’s Costa opinion, that the question is two-fold. On the one hand, it relates to the existence of sufficient procedural guarantees in the parliamentary proceedings leading to the decision to strip a member of Parliament of his mandate. On the other hand, it concerns the existence of an effective remedy to challenge that very decision.

75. An analysis of the first aspect has been included in the one relating to the compliance with Article 3 P1 ECHR of Article 3 of the Severino Decree.

76. In any event, it might be of interest to add that, in Professor’s Costa views, the proceedings carried out before the Chamber to which a member of Parliament belongs for the purpose of the application of the Severino Decree “souleve à l’évidence une question d’impartialité” (doc. 1, § 36).

77. It is indeed plain to see that, as stated above, any decision taken by Parliament is by its very nature tied to the political majority of the moment. As such, it is difficult to conceal the fact that a majority decision taken by members of Parliament in respect to their fellow representative is perforce biased, if not partial. As professor Costa argues, the very fact that such a delicate decision is entrusted to politicians allows a priori to question its impartiality (doc. 1, § 36).

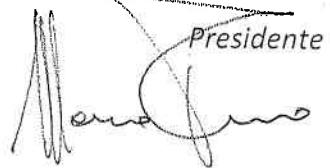
78. This consideration is relevant to introduce the second aspect of the purported violation of Article 13 ECHR in cases governed by Article 3 of the Severino Decree.

79. Indeed, the fact that the decision of the Parliament as to the exclusion of one of its member seems to lack impartiality makes it even more necessary to provide for a remedy to challenge it that is both accessible and effective within the meaning of Article 13 ECHR.

80. This is the reason why, while Professor Costa concedes that it is not apparent that the Parliamentary procedure envisaged by Article 3 of the Severino Decree result in arbitrariness, the absence of any appeal against the decisions that Parliament might adopt pursuant to the Severino Decree does clearly infringe the requirements of Article 13 ECHR (doc. 1, § 38).

Maurizio Turco

Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella


Maurizio Turco
Presidente

Attachment:

1. *Avis rendu par le M. le Professeur J-P. Costa le 11 de septembre 2017*

Avis sur la compatibilité de la loi Severino avec la Convention EDH

1. Mon nom est Jean-Paul Costa. Je suis consultant, ancien juge et ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme (« la CEDH », ou « la Cour »). Je réside à Strasbourg, 3, impasse des Charpentiers.
2. Le présent avis m'a été demandé le 15 août 2017 par M. Maurizio Turco, en sa qualité de représentant légal de l'*Associazione Politica Nazionale Lista Marco Pannella*, créée en 1992 (« l'Association »). Je le fais en toute indépendance et abstraction faite de mes fonctions actuelles ou passées.
3. L'Association a demandé à la CEDH le 15 août 2017 l'autorisation de soumettre une tierce intervention, conformément aux dispositions de l'article 36 § 2 de la Convention EDH et des articles 44 §§ 3 (e) et 4 (a) du Règlement de la Cour, dans l'affaire *Silvio Berlusconi c. Italie*, qui est pendante devant la Grande Chambre de la Cour (requête n° 58428/13).
4. Par lettre en date du 31 août 2017, le Greffier de la Cour a informé M. Maurizio Turco que le Président de la Grande Chambre autorisait l'Association à présenter des observations écrites. Toutefois il n'a pas autorisé l'Association à présenter des observations orales lors de l'audience, prévue pour le 22 novembre 2017.
5. La tierce intervention, présentée dans le cadre des objectifs et des activités de l'Association, et compte tenu de l'expertise de ses membres dans le domaine pertinent, a pour objet, dans l'intérêt de la justice et pour assister la Cour, de faire des commentaires sur trois questions :
 - a) La nature et la portée des restrictions au droit d'être candidat aux élections apportées par le décret législatif n° 235/2012 (« le décret Severino ») comme conséquence d'une condamnation pénale ;
 - b) L'impact de ce décret, tel que l'a appliqué le Sénat italien dans sa décision du 27 novembre 2013, sur les espérances légitimes du peuple et sur le droit individuel de siéger au Parlement ;
 - c) L'existence d'un juste équilibre entre les buts poursuivis par l'intervention du décret et les moyens employés par ce texte, en ce qui concerne particulièrement son article 3.
6. La requête pendante de M. Silvio Berlusconi avait été communiquée aux parties le 5 Juillet 2016, assortie des trois questions suivantes :
 - a) La décision du Sénat en date du 27 novembre 2013 concluant que le requérant devait être privé de son mandat de sénateur sur la base du décret n° 235/2012 a-t-elle violé son droit à ne pas être puni sans loi au titre de l'article 7 de la Convention EDH ? En particulier cette décision constitue-t-elle une « peine » au sens de l'article 7 et, dans l'affirmative, le décret a-t-il été appliqué rétroactivement dans le cas du requérant ?

- b) Cette décision du Sénat a-t-elle violé le droit du requérant de se présenter aux élections au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention (voir l'arrêt *Sadak et autres c. Turquie (n°2)* de 2002) ? En particulier cette mesure poursuit-elle un but légitime et respecte-t-elle le principe d'espérances légitimes (voir les arrêts *Lykourezos c. Grèce* de 2006 et *Grosaru c. Roumanie* de 2010) ? La procédure parlementaire qui a abouti à la privation du mandat de sénateur du requérant a-t-elle fourni des sauvegardes suffisantes contre l'arbitraire ?
 - c) Le requérant a-t-il disposé d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention devant une autorité nationale contre la violation alléguée de ses droits conventionnels ?
7. L'avis qui m'a été demandé par l'Association concerne de façon générale la compatibilité avec la Convention du décret Severino. Plus particulièrement, trois questions intéressent l'Association :
- a) L'inéligibilité d'un parlementaire pour une période de six ans et la décision de le priver de son mandat pendant cette période constituent-elles une « peine » au sens de l'article 7 de la Convention ?
 - b) Les articles 1 et 3 du Décret Severino sont-ils compatibles avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour ? En particulier, respectent-ils les exigences de but légitime et d'espérances légitimes ?
 - c) La procédure parlementaire permettant de priver de son mandat électoral un parlementaire dûment élu offre-t-elle des garanties suffisantes pour freiner les abus ? L'absence de tout recours interne permettant de contester la décision du Parlement est-elle compatible avec les exigences de l'article 13 de la Convention, tel que l'interprète la jurisprudence de la Cour ?
8. Il faut noter que ces questions recoupent largement celles posées par la Cour dans sa communication de la requête aux parties (voir le point 6 ci-dessus). Cependant, la pratique de la Cour, rappelée dans la lettre du Greffier citée au point 4 ci-dessus, est que les observations du tiers intervenant ne doivent pas inclure des commentaires sur les faits ou le fond de l'affaire, mais traiter seulement les questions énoncée dans la demande de tierce intervention (donc des commentaires plus abstraits et plus généraux).
9. Il est vrai que la nuance ainsi requise peut être assez subtile en fait... Cependant il est clair que la tierce intervention de l'Association, dans le cadre de laquelle se situe le présent avis, ne doit pas se centrer sur le cas du requérant, M. Silvio Berlusconi, mais se placer sur un plan plus général. Autrement dit, cette tierce intervention doit s'en tenir à la compatibilité avec la Convention et ses Protocoles des décisions qui pourraient être prises à l'encontre de parlementaires sur la base du décret Severino (lequel vise d'ailleurs d'autres catégories, comme les élus locaux, mais ce n'est pas ici le sujet), et non sur des décisions déjà prises, telles que celles contestées par le requérant *in casu*.

10. Première question :

En vertu du décret législatif n° 253/2012, et plus particulièrement de ses articles 1, 3 et 13, il est possible d'exclure de l'éligibilité un parlementaire pour une période de six ans et de le priver de son mandat s'il est déjà élu, pour la même durée. Ces mesures constituent-elles une « peine » au sens de la notion autonome dégagée par la jurisprudence de la CEDH, notamment dans ses arrêts de principe *Engel c. Pays-Bas* (8 juin 1976) et *Welch c. Royaume-Uni* (9 février 1995), qui concernent l'applicabilité de l'article 6 de la Convention sur le droit au respect du procès équitable?

11. L'application des critères – que la jurisprudence considère comme alternatifs plutôt que cumulatifs - qui sont posés dans ces arrêts, et par une longue ligne jurisprudentielle postérieure, conduit normalement à une réponse affirmative.
12. Les mesures en question impliquent en effet que le parlementaire ait commis une infraction pénale telle qu'énoncée dans le décret législatif et qu'il ait été condamné par une juridiction pénale ; le but du décret semble clairement punitif et dissuasif ; et la sanction, par sa nature et par sa durée, est sévère, voire même grave. Ainsi la base des exclusions que le décret Severino permet de façon générale de prononcer est une accusation en matière pénale qualifiée de telle en droit interne (dans le code de procédure pénale et/ou dans le code pénal italien) et ayant conduit à une sanction pénale ; cette sanction a un caractère à la fois dissuasif et répressif ; et elle est grave (peine d'emprisonnement). De façon non seulement alternative mais cumulative les critères Engel/Welch s'appliquent au décret Severino et aux mesures d'exclusion et de déchéance qu'il prévoit.
13. On peut donc qualifier ces mesures de peine accessoire et même de peine, au sens de l'article 6 de la Convention.
14. Cependant, la question se pose ici non sous l'angle de l'article 6, sur lequel ne porte ni la tierce intervention de l'Association ni par voie de conséquence le présent avis, mais sous l'angle de l'article 7 de la Convention (« pas de peine sans loi »).
15. Toutefois, la réponse doit être sans aucun doute la même. La CEDH juge en effet de façon constante – et logique, car la Convention et ses Protocoles doivent être considérés comme un tout - que « la notion de peine ne saurait avoir d'exceptions différentes selon les dispositions conventionnelles » : l'article 6 et l'article 7 (mais aussi par exemple l'article 4 du Protocole n° 7, sur le principe du *ne bis in idem*) : cette formule se trouve dans l'arrêt *Göktan c. France* (2 juillet 2002, §48). Dans le même sens, voir les arrêts *Bowler international Unit c. France* (23 juillet 2004, §§ 66-67), ou *Gurepka v. Ukraine* (5 septembre 2005, §

- 55), ou *Zaicevs c. Lettonie* (31 juillet 2007, § 53), ou encore *Zaja c. Croatie* (4 octobre 2016, § 86).
16. Certes, la ligne jurisprudentielle dite « *Engel / Welch* » n'est pas complètement univoque. Certaines décisions de la Cour de Strasbourg semblent en effet s'en écarter.
17. On peut penser ainsi à la décision *Sobaci c. Turquie* (1^{er} juin 2016), et surtout aux arrêts bien connus *Pierre-Bloch c. France* (21 octobre 1997, §§ 53-57) et *Paksas c. Lituanie* (6 janvier 2011). Mais aucun de ces précédents n'est décisif, car le contexte factuel de ces affaires est bien distinct de celui du décret Severino.
18. Le requérant *Sobaci* a ainsi été déchu par la Cour constitutionnelle turque de son mandat parlementaire et frappé d'inéligibilité pour cinq ans. Mais il l'a été comme conséquence de son appartenance à un parti politique que la Cour constitutionnelle a dissous. Or, dans une affaire voisine, la CEDH avait rejeté le recours d'un autre parti contre une décision analogue de la cour constitutionnelle ayant prononcé sa dissolution : c'est l'arrêt *Refah Partisi c. Turquie* (13 février 2003) ; et surtout, dans la décision sur la recevabilité concernant cette dernière requête, la CEDH avait considéré comme irrecevable *ratione materiae* le grief tiré du caractère pénal de cette mesure. Le décret Severino est très différent car il ne prévoit nullement comme base des sanctions qu'il prévoit l'appartenance d'un parlementaire à un parti politique. Les condamnations pénales visées dans le décret n'ont rien à voir avec une telle appartenance.
19. Dans l'affaire *Pierre-Bloch*, le requérant avait été, par une décision du Conseil constitutionnel français, déclaré démissionnaire d'office de son mandat de député et du même coup inéligible pour un an à l'Assemblée nationale. Cette décision avait été prononcée pour dépassement par ce parlementaire du plafond légal des dépenses de campagne électorale. Selon la Cour, ni la nature ni la gravité de la sanction ne la faisait basculer dans la sphère pénale, et les autres critères « *Engel* » n'étaient pas non plus remplis. Là encore, le contexte du décret Severino est bien distinct puisque, à la base, c'est une condamnation pénale (et non une constatation du juge des élections) qui autorise, le cas échéant, la déchéance du mandat et l'inéligibilité d'un membre du Parlement (d'ailleurs pour six ans et non pour un an seulement).
20. En ce qui concerne enfin M. Paksas, le problème du caractère pénal ou non des mesures se posait par rapport à la décision de la Cour constitutionnelle lituanienne se prononçant sur l'existence ou l'absence de violations graves de ses devoirs constitutionnels de la part du requérant, dans ses fonctions de Président de la République (décision qui fut à la base d'une procédure d'*impeachment*

engagée contre lui). La Cour a considéré que le litige était en somme de nature constitutionnelle et non pénale. A nouveau, le décret Severino a une portée tout à fait autre. Il vise à aggraver des sanctions pénales de droit commun infligées à des élus. Il ne concerne en rien le Président de la République qui, selon la Constitution italienne dans son article 90, est pénalement irresponsable, sauf cas de haute trahison ou d'attentat à la Constitution.

21. Pour conclure sur ce premier point, la déclaration d'inéligibilité d'un parlementaire ainsi que la privation de son mandat, sur le fondement et par application du décret Severino, constituerait des peines au sens de l'article 7 de la Convention.
22. Deuxième question. L'article 3 du Protocole 1 à la Convention dispose que « les Hautes parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression du peuple dans le choix du corps législatif ».
23. Le texte de cette disposition semble ouvrir seulement un devoir objectif pour les Etats. Toutefois, la jurisprudence de la CEDH, se fondant sur les travaux préparatoires de la Convention et du premier Protocole, a depuis longtemps considéré qu'elle ouvre aussi un double droit subjectif – certes large mais non illimité – pour les citoyens, à la fois de participer au vote en qualité d'électeurs et/ou de se porter candidats aux élections (voir notamment, entre autres, l'arrêt de principe *Zdanoka c/ Lettonie* – 16 mars 2006, particulièrement son § 115).
24. En réalité, la jurisprudence de la CEDH, tirant les conséquences du fait que ne figurent pas dans le libellé même de l'article 3 du Premier protocole ces droits subjectifs, estime que leur exercice donne lieu à des « limitations implicites » et laisse aux Etats à cet égard une large marge d'appréciation (voir *Zdanoka*, §115) ; cette marge est encore plus forte dans le cas du droit de se porter candidat que dans celui du droit de vote .
25. Cela étant dit, la Cour applique néanmoins sa méthode habituelle d'appréciation de la compatibilité avec les dispositions conventionnelles : elle procède à la vérification de l'existence d'un but légitime des ingérences et au contrôle de la proportionnalité de celles-ci par rapport à ce but. Et il n'est pas rare qu'elle trouve une violation du § 3 du Protocole n° 1.
26. En outre, la Cour rappelle l' « extrême gravité » de la déchéance du mandat d'un élu : voir par exemple l'arrêt *Sobaci c. Turquie* du 29 novembre 2007 (en particulier le § 31), où elle conclut à la violation de ces dispositions, alors que dans la même affaire elle avait considéré comme irrecevable le grief tiré de l'article 7 (voir le point 18 ci-dessus).

27. Par ailleurs, la sanction accessoire d'interdiction de l'exercice d'une profession (par exemple celle de médecin) est aussi jugée par la Cour comme une mesure grave (sous l'angle de la notion de peine au sens de l'article 7, car le problème de l'article 3 du Protocole n° 1 ne se posait pas en l'espèce) : voir l'arrêt *Gouarré Patte c. Andorre* du 12 janvier 2016, § 30. Mais il en va à plus forte raison de la déchéance d'un mandat parlementaire, car les conditions de limitation des droits électoraux subjectifs ne doivent pas aller jusqu'à « contrecarrer la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (arrêt *Matthews c. Royaume-Uni* du 21 février 1999, § 63).
28. En ce qui concerne l'inéligibilité au Parlement qu'autorise le décret Severino, on peut admettre que le but de cette mesure est légitime, puisqu'elle vise « le bon fonctionnement et le maintien du régime démocratique » (voir la décision *M.D.U. c. Italie* du 28 janvier 2003). Toutefois, la durée de cette sanction (six ans selon les prévisions du décret Severino) suffit à la faire regarder comme disproportionnée ; dans l'affaire *M.D.U.* précitée, elle n'était que de deux ans, ce qui a conduit la Cour *a contrario* à la juger comme non excessive. En outre la sanction, revêt l'aspect d'une conséquence automatique d'une condamnation, sans modulation possible – voir par analogie l'arrêt *Vitiello c. Italie* du 23 mars 2006, qui concerne le cas du failli.
29. Plus manifeste encore est la disproportion entre la déchéance du mandat d'un élu et les sanctions pénales autorisant cette exclusion. La libre expression du peuple est clairement contrecarrée au sens de la jurisprudence Matthews citée ci-dessus au point 28. On peut admettre que la violation de la « confiance légitime » du corps électoral, en cas d'application du décret Severino, entraînerait le constat de violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (voir en ce sens l'arrêt *Paschelidis et autres c. Grèce* du 10 avril 2008, § 33). Le terme de confiance légitime est probablement préférable, en matière de droit électoral, à celui d'espérances légitimes, qu'on trouve dans la jurisprudence plutôt en matière de droit au respect des biens. Mais peu importe.
30. Pour conclure sur ce deuxième point, les articles 1 et 3 (ainsi que 13) du décret Severino semblent bien incompatibles avec l'article 3 du Premier Protocole, tel qu'il est interprété par la CEDH, car en admettant que toutes les mesures qu'il prévoit poursuivent un but légitime, elles sont en tout cas disproportionnées par rapport à ce ou à ces buts.
31. Troisième question. La procédure parlementaire que prévoit le décret est-elle propre à éviter les abus, et l'absence de tout recours interne contre la décision de la Chambre des députés ou du Sénat, selon le cas, est-elle compatible avec l'article 13 de la Convention ?

32. Cette question double se pose parce que, selon le décret Severino, c'est la Chambre à laquelle appartient le parlementaire déchu de son mandat (et/ou à laquelle voudrait se porter candidat un homme politique) qui prononce l'exclusion de ses fonctions (ou qui déclare l'inéligibilité de l'intéressé). Ce n'est donc pas un tribunal ou une cour constitutionnelle, comme c'est le cas dans d'autres pays.
33. Le système est en réalité adapté de (ou inspiré par) l'article 66 de la Constitution de la République italienne, selon lequel « Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità » (en français : « Chacune des chambres est juge des conditions d'admission de ses membres et des causes d'inéligibilité et d'incompatibilité survenues *a posteriori* »).
34. Un tel système (qui existait en France sous la IVème République, mais cela avait donné lieu à une pratique controversée) est minoritaire en Europe, comme le remarque la Commission de Venise (voir l'arrêt *Grosaru c. Roumanie* du 2 mars 2010, qui cite son *Code de bonne conduite en matière électorale* de 2006 – élément important de *soft law*, compte tenu du sérieux et du prestige ed la Commission ed Venise).
35. Ce système est-il pour autant incompatible avec la Convention ? C'est difficile à affirmer, faute de jurisprudence décisive de la Cour. Soutenir qu'un système qui a sa base dans la Constitution d'un Etat partie à la Convention est incompatible avec celle-ci serait dans ces conditions imprudent.
36. On peut cependant remarquer que par construction l'invalidation du mandat d'un parlementaire (ou la déclaration d'inéligibilité de ce parlementaire) par la Chambre même à laquelle il appartient (ou brigue d'appartenir), donc par ses collègues, soulève à l'évidence une question d'*impartialité*. Non seulement des députés ou des sénateurs ne sont pas des juges (qui sont particulièrement tenus à l'impartialité), mais ce sont des hommes ou des femmes politiques, à qui on confie la tâche de juger- et de juger un homme ou une femme politique. Leur impartialité semble *a priori* suspecte, quelles que soient leurs qualités personnelles.
37. Sur le fondement de la même jurisprudence *Grosaru*, il est à plus forte raison logique de penser que l'absence de tout recours effectif devant une instance nationale – de préférence une instance judiciaire - contre les décisions des Chambres prises dans le cadre de l'application du décret Severino n'est pas compatible avec l'article 13 de la Convention. Pour que celui-ci joue, il faut que les requérants éventuels puissent alléguer, au moins de manière défendable (arrêt *Boyle et Rice c. Royaume-Uni* du 27 avril 1998, §§ 52 à 55), que leurs droits

tirés de la Convention ont été violés. Or l'application de ce décret serait de nature à faire naître des griefs à tout le moins défendables (sinon même fondés) dans le chef des parlementaires concernés, sous l'angle des articles 7 de la Convention et 3 du Protocole n° 1.

38. Pour conclure sur ce troisième point, il n'est pas évident que la procédure parlementaire prévue par le décret législatif conduise nécessairement à l'arbitraire et soit de ce fait et par principe incompatible avec la Convention, mais le risque de partialité et d'abus est grand, et mériterait d'être évité. En revanche, l'absence de recours contre les décisions que les Chambres du Parlement peuvent être appelées à prendre sur base de ce décret législatif semblent clairement incompatibles avec l'article 13 de la Convention.

39. Conclusion générale

- a) Les mesures autorisées par le décret dit Severino, dans l'hypothèse où elles sont ou seraient prises, constituent ou constituerait des peines au sens de l'article 7 de la Convention - ceci implique donc qu'elles devraient respecter les principes *nullum crimen, nulla poena sine lege* et de non-rétroactivité *in pejus*, qui découlent de cet article - ;
- b) De même, ces mesures, dans l'hypothèse où elles sont ou seraient prises, sont ou seraient incompatibles avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention ;
- c) Enfin, le fait que la procédure prévue par ce décret soit parlementaire, tout en appelant de sérieuses réserves, n'entraîne pas nécessairement son incompatibilité avec la Convention ; mais l'absence de tout recours effectif contre les décisions que selon ce dispositif pourraient prendre les Chambres n'est clairement pas compatible avec l'article 13 de la Convention.

Fait à Strasbourg, le 11 septembre 2017,



Jean-Paul Costa