



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## Guide sur l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme

---

Droit à des élections libres

Les éditeurs ou organisations souhaitant traduire et/ou reproduire tout ou partie de ce rapport, sous forme de publication imprimée ou électronique (web), sont priés de s'adresser à [publishing@echr.coe.int](mailto:publishing@echr.coe.int) pour connaître les modalités d'autorisation.

Ce guide a été préparé par la Division des publications et de l'information sur la jurisprudence, au sein de la Direction du juriconsulte, et ne lie pas la Cour. Le manuscrit a été finalisé au 31 mai 2016 et peut subir des retouches de forme.

Le guide peut être téléchargé à l'adresse suivante : <[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)> (Jurisprudence – Analyse jurisprudentielle – Guides sur la jurisprudence).

Pour toute nouvelle information relative aux publications, veuillez consulter le compte Twitter de la Cour : <<https://twitter.com/echrpublication>>.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2016

## Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Avis au lecteur .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>I. Principes généraux .....</b>  | <b>5</b>  |
| A. Sens et portée.....  | 5         |
| B. Principes d'interprétation.....  | 6         |
| <b>II. Aspect actif : le droit de vote.....</b>                               | <b>7</b>  |
| A. Déchéance des droits civiques.....   | 8         |
| B. Le cas particulier des prisonniers.....                                    | 8         |
| C. La résidence, condition d'accès au droit de vote .....                     | 10        |
| 1. Le vote des citoyens ne résidant pas sur le territoire.....                | 10        |
| 2. Le cas particulier de certains territoires .....                           | 11        |
| 3. L'organisation matérielle du scrutin pour les non-résidents.....           | 12        |
| <b>III. Aspect passif : le droit de se porter candidat aux élections.....</b> | <b>12</b> |
| A. Impossibilité de se porter candidat et ordre démocratique .....            | 13        |
| B. L'importance du contexte historique .....                                  | 14        |
| C. Organisation de la vie politique .....                                     | 15        |
| 1. Garantir le sérieux des candidatures : la règle du cautionnement.....      | 16        |
| 2. Éviter un trop grand morcellement du paysage politique.....                | 16        |
| D. Les autres buts légitimes .....  | 18        |
| E. De la campagne électorale... ..  | 20        |
| F. ...à l'exercice du mandat .....  | 21        |
| <b>IV. Le contentieux électoral.....</b>                                      | <b>22</b> |
| <b>Listes des affaires citées.....</b>  | <b>25</b> |

## Avis au lecteur

Le présent guide fait partie de la série des Guides sur la jurisprudence publiée par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour », « la Cour européenne » ou « la Cour de Strasbourg »), dans le but d'informer les praticiens du droit sur les arrêts fondamentaux rendus par celle-ci. En l'occurrence, ce guide analyse et résume la jurisprudence relative à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » ou « la Convention européenne ») jusqu'au 31 mai 2016. Le lecteur y trouvera les principes-clés élaborés en la matière ainsi que les précédents pertinents.

La jurisprudence citée a été choisie parmi les arrêts et décisions de principe, importants, et/ou récents\*.

Les arrêts de la Cour tranchent non seulement les affaires dont elle est saisie, mais servent aussi plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention ; ils contribuent ainsi au respect, par les États, des engagements qu'ils ont pris en leur qualité de Parties contractantes (*Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, § 154, série A n° 25). Le système mis en place par la Convention a ainsi pour finalité de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en élargissant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des États parties à la Convention (*Konstantin Markin c. Russie* [GC], n° 30078/06, § 89, CEDH 2012).

---

\* La jurisprudence citée peut être dans l'une et/ou l'autre des deux langues officielles (français et anglais) de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme. Sauf mention particulière indiquée après le nom de l'affaire, la référence citée est celle d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. La mention « (déc.) » renvoie à une décision de la Cour et la mention « [GC] » signifie que l'affaire a été examinée par la Grande Chambre.

## I. Principes généraux

### Article 3 du Protocole n° 1 – Droit à des élections libres

« 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 de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

### A. Sens et portée

1. « Selon le préambule de la Convention, le maintien des libertés fondamentales « repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique ». Consacrant un principe caractéristique de pareil régime, l'article 3 du Protocole n° 1 revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale. » (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, § 47).

2. L'article 3 du Protocole n° 1 ne concerne que le choix du seul corps législatif. Cependant, cette expression ne recouvre pas uniquement le parlement national. Il convient d'examiner la structure constitutionnelle de l'État en cause (*Timke c. Allemagne*, décision de la Commission). D'une façon générale, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 3 du Protocole n° 1 les élections locales, qu'elles soient municipales (*Xuereb c. Malte* ; *Salleras Llinares c. Espagne*) ou régionales (*Malarde c. France*). La Cour a en effet jugé que le pouvoir d'édicter des règlements et des actes administratifs qui est reconnu aux autorités locales dans beaucoup de pays se distingue du pouvoir législatif visé à l'article 3 du Protocole n° 1, même si le pouvoir législatif ne doit pas nécessairement être compris comme visant uniquement les parlements nationaux (*Mółka c. Pologne* (déc.)).

Concernant les élections présidentielles, la Cour a considéré que les prérogatives du chef de l'État ne pouvaient, en tant que telles, amener à voir en celui-ci un « corps législatif » au sens de l'article 3 du Protocole n° 1. Cependant, elle n'exclut pas la possibilité d'appliquer l'article 3 du Protocole n° 1 à des élections présidentielles. S'il était établi que les fonctions du chef de l'État concerné comprenaient l'initiative législative et le pouvoir d'adopter des lois ou incluaient de vastes prérogatives en matière de contrôle de l'adoption des lois ou le pouvoir de censurer les principaux organes législatifs, on pourrait alors soutenir que le chef de l'État est un « corps législatif » au sens de l'article 3 du Protocole n° 1. (*Bošković c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* (déc.) ; *Brito Da Silva Guerra et Sousa Magno c. Portugal* (déc.)). Cette possibilité n'a toutefois jamais encore été exploitée et n'a même pas été évoquée dans les affaires ultérieures (*Paksas c. Lituanie* [GC] ; *Anchugov et Gladkov c. Russie*, §§ 55-56).

3. La Cour a en revanche estimé à plusieurs reprises que le Parlement européen constituait une partie du corps législatif au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 (*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], §§ 45-54 ; *Occhetto c. Italie* (déc.), § 42).

4. Quant aux caractéristiques mêmes du suffrage, le texte de l'article 3 du Protocole n° 1 ne prévoit que son caractère libre et secret, ce que la Commission puis la Cour ont constamment réitéré (*X. c. Royaume-Uni*, décision de la Commission du 6 octobre 1976). Il précise en outre que les élections doivent se tenir à intervalles raisonnables. Les États disposent en la matière d'une large marge d'appréciation. La jurisprudence a toutefois indiqué des lignes directrices :

« Le caractère régulier des intervalles entre les élections au parlement doit s'apprécier à la lumière de l'objet de ces élections, c'est-à-dire garantir que les idées des représentants du peuple traduisent les évolutions fondamentales de l'opinion dominante. En principe, le parlement doit être en mesure d'élaborer et de mettre à exécution des programmes en matière législative, y compris des projets à long terme. Un intervalle trop court entre les élections pourrait entraver les stratégies politiques visant à

mettre en œuvre les volontés de l'électorat. Un intervalle trop long peut conduire à l'absence de renouvellement de la représentation parlementaire, laquelle risque, avec le temps, de ne plus correspondre aux aspirations dominantes des électeurs.» (*Timke c. Allemagne*, décision de la Commission)

5. La jurisprudence de la Cour a ensuite développé l'exigence d'universalité du suffrage qui est désormais le principe de référence (*X. c. Allemagne*, décision de la Commission ; *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], §§ 59 et 62 ; *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, § 51). En revanche, elle estime que si l'article 3 du Protocole n° 1 implique le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote, il ne s'ensuit pourtant pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat. Ainsi, aucun système ne saurait éviter le phénomène des « voix perdues » (*ibidem*, § 54, *Partija «Jaunie Demokrāti» et Partija «Mūsu Zeme» c. Lettonie* (déc.)).

6. Cependant, chaque votant doit avoir la possibilité de voir son vote influencer sur la composition du corps législatif sous peine de vider de leur substance le droit de voter, le processus électoral et, en fin de compte, l'ordre démocratique lui-même (*Riza et autres c. Bulgarie*, § 148). Les États jouissent donc d'une large marge d'appréciation dans le mode d'organisation du scrutin. Ainsi un découpage de circonscriptions inégal en termes de population n'emporte pas violation de l'article 3 du Protocole n° 1 pour autant qu'il n'affecte pas l'exactitude de la restitution de la volonté du peuple (*Bompard c. France* (déc.)). Enfin, le choix du mode de scrutin au travers duquel la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif est assurée – représentation proportionnelle, scrutin majoritaire ou autre – est une question pour laquelle chaque État jouit d'une ample marge d'appréciation (*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], § 64).

## B. Principes d'interprétation

7. L'article 3 du Protocole n° 1 diffère des autres dispositions de la Convention et de ses Protocoles garantissant des droits en ce qu'il énonce l'obligation pour les États membres d'organiser des élections dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple et non un droit ou une liberté en particulier. Toutefois, eu égard aux travaux préparatoires de l'article 3 du Protocole n° 1 et à l'interprétation qui est donnée de cette clause dans le cadre de la Convention dans son ensemble, la Cour a établi que cet article implique également des droits subjectifs, dont le droit de voter (aspect « actif ») et celui de se porter candidat à des élections (aspect « passif ») (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, §§ 48-51 ; *Ždanoka c. Lettonie* [GC], § 102).

8. Les droits en question ne sont pas absolus. Il y a place pour des « limitations implicites », et les États contractants doivent se voir accorder une marge d'appréciation en la matière. La notion de « limitation implicite » qui se dégage de l'article 3 du Protocole n° 1 revêt une importance majeure quand il s'agit de déterminer la légitimité des buts poursuivis par les restrictions aux droits garantis par cette disposition. Étant donné que l'article 3 du Protocole n° 1 n'est pas limité par une liste précise de « buts légitimes », tels que ceux qui sont énumérés aux articles 8 à 11 de la Convention, les États contractants peuvent donc librement se fonder sur un but qui ne figure pas dans cette liste pour justifier une restriction, sous réserve que la compatibilité de ce but avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention soit démontrée dans les circonstances particulières d'une affaire donnée.

9. La notion de « limitation implicite » signifie également que la Cour n'applique pas les critères traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » qui sont utilisés dans le cadre des articles 8 à 11 de la Convention. Lorsqu'elle a à connaître de questions de conformité à l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour s'attache essentiellement à deux critères : elle recherche d'une part s'il y a eu arbitraire ou manque de proportionnalité, et d'autre part si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple. De plus, elle souligne la nécessité d'apprécier toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, ce qui implique que des

caractéristiques inacceptables dans le cadre d'un système peuvent se justifier dans le contexte d'un autre (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, § 52 ; *Ždanoka c. Lettonie* [GC], §§ 103-104 et 115).

10. Le droit de se présenter aux élections législatives (aspect « passif ») peut être encadré par des exigences plus strictes que le droit de vote (aspect « actif »). Alors que le critère relatif à l'aspect « actif » de l'article 3 du Protocole n° 1 implique d'ordinaire une appréciation plus large de la proportionnalité des dispositions légales privant une personne ou un groupe de personnes du droit de vote, la démarche adoptée quant à l'aspect « passif » se limite pour l'essentiel à vérifier l'absence d'arbitraire dans les procédures internes conduisant à priver un individu de l'éligibilité (*ibidem*, § 115 ; *Melnitchenko c. Ukraine*, § 57).

11. Quant à savoir qui peut se prévaloir d'une prétendue violation de cet aspect passif, la Cour a admis que, lorsque la législation électorale ou les mesures prises par les autorités nationales restreignent le droit des candidats pris individuellement de se présenter à une élection sur la liste d'un parti, le parti concerné peut, en cette qualité, se prétendre victime d'une violation de l'article 3 du Protocole n° 1, indépendamment de ses candidats (*Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, §§ 72-74 ; *Riza et autres c. Bulgarie*, § 142).

12. Enfin, lorsqu'elle soumet le système électoral d'un pays à son examen – que cela concerne l'aspect actif ou passif –, la Cour prend en compte la diversité des contextes historiques des États. C'est différents contextes peuvent ainsi conduire à accepter des divergences dans les règles de droit électoral d'un pays à l'autre mais aussi à expliquer l'évolution du niveau d'exigence en fonction des périodes considérées.

## II. Aspect actif : le droit de vote

13. L'aspect « actif » est susceptible de limitations. Ici, comme dans tout autre domaine relevant de l'article 3 du Protocole n° 1, les États membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation qui varie selon le contexte. Il est par exemple possible de fixer un âge minimum en vue d'assurer que les personnes participant au processus électoral soient suffisamment mûres (*Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], § 62).

14. Cependant, le contrôle exercé est un contrôle de proportionnalité relativement approfondi. La marge d'appréciation reconnue aux États ne peut avoir pour effet d'interdire à certaines personnes ou à certains groupes de prendre part à la vie politique du pays, notamment par la désignation des membres du corps législatif (*Aziz c. Chypre*, § 28 ; *Tănase c. Moldova* [GC], § 158). Dans l'affaire *Aziz c. Chypre*, la Cour s'est prononcée sur l'interdiction faite aux membres de la communauté chypriote turque de voter aux élections législatives. Elle a considéré que, du fait de la situation anormale qui existe à Chypre depuis 1963 et du vide législatif, le requérant, en tant que membre de la communauté chypriote turque résidant en République de Chypre, a été privé de toute possibilité d'exprimer son opinion dans le cadre du choix des membres de la chambre des représentants. Dès lors, l'essence même de son droit de vote a été bafouée. La Cour a également constaté une inégalité de traitement manifeste dans la jouissance du droit de vote entre les membres de la communauté chypriote turque et ceux de la communauté chypriote grecque. Elle a donc conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 seul et combiné avec l'article 14 de la Convention.

15. On note par ailleurs, que des griefs se rapportant à des élections n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 3 du Protocole n° 1 peuvent, le cas échéant, être soulevés sous d'autres articles de la Convention. Ainsi, dans l'affaire *Mólka c. Pologne*, le requérant s'était trouvé dans l'impossibilité de voter à des élections concernant les conseils municipaux, les conseils de district et les assemblées régionales. Le bureau de vote n'était pas accessible aux personnes en fauteuil roulant et il n'était pas permis d'emporter un bulletin hors des locaux du bureau de vote. La Cour a

considéré qu'on ne pouvait exclure que le manquement de l'administration à assurer un accès approprié au bureau de vote au profit du requérant, qui souhaitait mener une vie active, ait pu faire naître des sentiments d'humiliation et de détresse susceptibles de porter atteinte à l'autonomie personnelle de l'intéressé et, dès lors, à la qualité de sa vie privée. La Cour a donc accepté l'hypothèse que, dans de telles circonstances, l'article 8 se trouve en jeu.

## A. Déchéance des droits civiques

16. Lorsqu'il s'agit de déchoir une personne ou un groupe de personne du droit de vote, la Cour se montre particulière attentive. La privation du droit de vote doit alors servir un but légitime mais aussi correspondre à une grande exigence de proportionnalité. La Cour s'est ainsi penchée sur plusieurs affaires dans lesquelles la privation du droit de vote s'inscrivait dans le cadre d'une enquête pénale. Dans l'affaire *Labita c. Italie* [GC] était en question la déchéance temporaire automatique des droits civils en cas de suspicion d'appartenance à la mafia. La Cour a accepté qu'une telle mesure poursuivait un but légitime. Cependant, prenant en compte le fait que la mesure n'avait été appliquée qu'après l'acquiescement du requérant, elle a considéré qu'il n'existait aucun élément concret permettant de le soupçonner d'appartenir à la mafia et que la mesure litigieuse était par conséquent disproportionnée. Dans l'affaire *Vito Sante Santoro c. Italie*, le requérant avait également été privé de son droit de vote pour une durée limitée en raison de son placement sous surveillance policière. Cependant, il s'était écoulé plus de neuf mois entre l'ordonnance de placement sous surveillance et la radiation des listes électorales. De ce fait, le requérant avait été empêché de voter à deux élections, ce qui n'aurait pas été le cas si la mesure avait été appliquée immédiatement. Or le gouvernement n'avait fourni aucune raison justifiant le délai en question. La Cour conclut donc à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

17. La question de la déchéance des droits civiques ne se pose pas que dans un contexte pénal. Dans l'affaire *Albanese c. Italie* était en cause la suspension de l'exercice des droits électoraux du requérant pendant toute la durée de la procédure de faillite engagée à son encontre. La Cour a souligné que la procédure de faillite relevait non pas du droit pénal mais du droit civil et n'impliquait aucune notion de dol ou de fraude de la part du failli. La limitation des droits électoraux de celui-ci poursuivait donc une finalité de caractère essentiellement afflictif. Dès lors, elle avait pour seul but de diminuer le failli et constituait un blâme moral du seul fait d'être insolvable, indépendamment de toute culpabilité. La Cour en a conclu que cette mesure ne poursuivait pas un objectif légitime au sens de l'article 3 du Protocole n° 1.

18. La Cour a également eu à s'intéresser à la privation du droit de vote du fait d'un placement sous tutelle partielle (*Alajos Kiss c. Hongrie*). Elle a estimé qu'une telle mesure pouvait poursuivre un but légitime, à savoir garantir que seuls les citoyens capables d'apprécier les conséquences de leurs décisions et de prendre des décisions conscientes et judicieuses participent aux affaires publiques. Toutefois, l'interdiction de vote était imposée de manière automatique et générale, sans prendre en considération les capacités réelles de la personne protégée ni faire de différence entre tutelle complète ou partielle. La Cour a précisé qu'il était contestable de traiter les personnes atteintes de handicaps intellectuels ou psychiques comme un groupe unique et que la limitation de leurs droits devait être soumise à un contrôle rigoureux. Elle en a conclu que le retrait du droit de vote, sans évaluation judiciaire individualisée de la situation des intéressés, n'était pas proportionné au but visé.

## B. Le cas particulier des prisonniers

19. Les détenus en général continuent de jouir de tous les droits et libertés fondamentaux garantis par la Convention, à l'exception du droit à la liberté lorsqu'une détention régulière entre expressément dans le champ d'application de l'article 5 de la Convention (*Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], § 69). Les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 ne font pas exception. Il n'est



donc nullement question qu'un détenu soit déchu de ses droits garantis par la Convention du simple fait qu'il se trouve incarcéré à la suite d'une condamnation. Cela n'empêche pas de prendre des mesures pour protéger la société contre des activités visant à détruire les droits et libertés énoncés dans la Convention.

20. L'article 3 du Protocole n° 1 n'exclut donc pas que des restrictions aux droits électoraux soient infligées à un individu qui, par exemple, a commis de graves abus dans l'exercice de fonctions publiques ou dont le comportement a menacé de saper l'état de droit ou les fondements de la démocratie. Il ne faut toutefois pas recourir à la légère à la mesure rigoureuse que constitue la privation du droit de vote ; par ailleurs, le principe de proportionnalité exige l'existence d'un lien discernable et suffisant entre la sanction et le comportement ainsi que la situation de la personne touchée (*ibidem*, § 71).

21. Déchoir un prisonnier de ses droits politiques peut donc répondre aux buts légitimes que sont la prévention du crime, le renforcement du sens civique et du respect de l'état de droit ainsi que le bon fonctionnement et le maintien de la démocratie. Cependant, une telle mesure ne peut être imposée de façon automatique sans quoi elle se heurterait à l'exigence de proportionnalité.

22. Les États 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. Partant, l'application d'une interdiction du droit de vote en l'absence d'une décision judiciaire ad hoc n'emporte pas à elle seule violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (*Scoppola c. Italie (n° 3)* [GC], § 102).

23. Dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], la Cour a constaté une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 en raison de ce que l'interdiction de voter était appliquée de façon automatique et générale à toute personne purgeant une peine privative de liberté. Elle touchait 48 000 détenus, ce qui représente un nombre élevé, et concernait toutes sortes de peines d'emprisonnement, allant d'un jour à la réclusion à perpétuité, et d'infractions, allant d'actes relativement mineurs aux actes les plus graves. De plus, aucun lien direct n'apparaissait entre les actes commis par un individu et le retrait de son droit de vote. La Cour conclut également à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans l'affaire *Söyler c. Turquie* où les restrictions imposées au droit de vote des personnes condamnées à une peine de prison avaient une portée et un impact encore plus importants puisqu'elles s'appliquaient même à ceux qui ne purgeaient pas leur peine de prison. Dans l'affaire *Frodl c. Autriche*, la privation du droit de vote ne visait pas systématiquement tous les détenus, mais seulement ceux auxquels avait été imposée une peine de prison de plus d'un an pour une infraction commise volontairement. Néanmoins, il n'existait pas de lien entre l'imposition automatique de la mesure litigieuse et la conduite de l'individu et les circonstances de l'espèce. La Cour a donc conclu que la privation du droit de vote n'était pas proportionnée aux buts visés.

24. Dans l'affaire *Scoppola c. Italie (n° 3)* [GC], en revanche, la Cour avait à considérer une interdiction du droit de vote qui s'appliquait seulement aux personnes condamnées pour certaines infractions bien déterminées ou à une peine privative de liberté dont la durée était supérieure à un seuil fixée par la loi. Le législateur avait eu soin de moduler l'emploi de cette mesure en fonction des particularités de chaque affaire. Il avait également modulé la durée de la mesure d'interdiction en fonction de la peine infligée et donc, indirectement, de la gravité de l'infraction. Nombreux étaient les détenus condamnés à avoir conservé la possibilité de voter aux élections législatives. En outre, ce système était complété par la possibilité offerte aux condamnés frappés par une interdiction définitive du droit de vote d'obtenir le rétablissement de celui-ci. Le système italien ne souffrait donc pas d'une rigidité excessive. La Cour a par conséquent conclu à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

25. Il faut toutefois noter que pour que puisse être constatée une violation de l'article 3 du Protocole n° 1, les prisonniers doivent montrer qu'ils ont effectivement été empêchés de voter. Il n'est pas suffisant qu'ils fassent valoir leur détention *a priori* puisque des événements tels qu'une remise en liberté anticipée, un placement en hôpital psychiatrique, etc. peuvent intervenir avant la tenue des élections concernées. De telles requêtes sont donc déclarées irrecevables pour défaut manifeste de fondement (*Dunn et autres c. Royaume-Uni* (déc.)).

26. Par ailleurs, la Cour n'a jamais jugé approprié d'indiquer aux États les mesures nécessaires pour faire cesser les violations causées par l'interdiction de vote des détenus. Tout au plus a-t-elle pu indiquer un calendrier (*Greens et M.T. c. Royaume-Uni*, § 120). En revanche, les États ne peuvent pas arguer de la complexité de la procédure qui serait nécessaire pour modifier le droit à l'origine de la violation. Dans l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie*, la Cour a pris acte de l'argument selon lequel l'interdiction était imposée par une disposition de la Constitution qui ne pouvait être modifiée par le Parlement et ne pouvait être révisée que par l'adoption d'une nouvelle Constitution, ce qui impliquerait une procédure particulièrement complexe. Toutefois, elle a rappelé qu'il appartenait essentiellement aux autorités de choisir, sous la supervision du Comité des Ministres, les moyens à utiliser afin de mettre la législation en conformité avec la Convention. Il est loisible aux gouvernements d'explorer toutes les voies possibles pour assurer le respect de l'article 3 du Protocole n° 1, y compris par une forme de processus politique ou par une interprétation de la Constitution en conformité avec la Convention (*ibidem*, § 111).

## C. La résidence, condition d'accès au droit de vote

### 1. Le vote des citoyens ne résidant pas sur le territoire

27. Dans une série d'affaires débutant en 1961, la Commission a déclaré irrecevables, car manifestement mal-fondés, les griefs tirés de restrictions au droit de vote fondées sur un critère de résidence (voir les décisions de la Commission : *X. et autres c. Belgique* ; *X. c. Royaume-Uni* (11 décembre 1976) ; *X. c. Royaume-Uni* (28 février 1979) ; *X. c. Royaume-Uni* (13 mai 1982) ; *Polacco and Garofalo c. Italie* ; *Luksch c. Allemagne*).

28. Par la suite, la Cour a réitéré la compatibilité avec l'article 3 du Protocole n° 1 de l'imposition d'un critère de résidence. Plusieurs raisons peuvent le justifier : premièrement, la présomption qu'un citoyen non-résident est moins directement ou moins continuellement concerné par les problèmes quotidiens de son pays et les connaît moins bien ; deuxièmement, les candidats aux élections législatives ne peuvent guère présenter les différents enjeux électoraux aux citoyens se trouvant à l'étranger et ceux-ci ont moins d'influence sur la sélection des candidats ou sur l'établissement de leurs programmes électoraux ; troisièmement, le lien étroit entre le droit de vote aux élections législatives et le fait que l'on est directement touché par les actes des organes politiques ainsi élus ; et, quatrièmement, le souci légitime que peut avoir le législateur de limiter l'influence des citoyens résidant à l'étranger sur des élections se rapportant à des questions qui, tout en étant assurément fondamentales, touchent au premier chef les personnes qui résident dans le pays.

29. Même si la personne concernée n'a peut-être pas rompu ses liens avec son pays d'origine et que certains des éléments susmentionnés ne s'appliquent dès lors peut-être pas à elle, la loi ne peut pas toujours prendre en compte chaque cas individuel mais doit énoncer une règle générale (*Hilbe c. Liechtenstein* (déc.) ; *Doyle c. Royaume-Uni* (déc.) ; *Shindler c. Royaume-Uni*, § 105).

30. La Cour a ainsi considéré comme mal-fondées les requêtes de ressortissants ayant quitté leur pays d'origine (*Hilbe c. Liechtenstein* (déc.)). Dans deux affaires, elle a notamment tenu compte de ce que les non-résidents pouvaient voter lors des élections nationales pendant les quinze années suivant leur émigration et que ce droit était de toute façon rétabli si les intéressés retournaient vivre dans leur pays d'origine et en a conclu que la mesure n'était pas disproportionnée (*Doyle*

*c. Royaume-Uni* (déc.); *Shindler c. Royaume-Uni*, § 108). Dans la dernière affaire, elle a également estimé pertinent le fait que le parlement se soit efforcé à diverses occasions de mettre en balance les intérêts concurrents et ait débattu dans le détail de la question des droits de vote des non-résidents; l'évolution des opinions au parlement transparaissant d'ailleurs dans les modifications apportées à la période de résidence depuis qu'avait été instaurée la possibilité de voter pour les électeurs résidant à l'étranger.

31. Dans l'affaire *Shindler c. Royaume-Uni*, la Cour a noté une attention croissante, sur le plan européen, aux problèmes que pose la migration du point de vue de la participation politique dans le pays d'origine et dans le pays de résidence. Cependant, elle a estimé qu'aucun des documents examinés ne permettait de conclure qu'en l'état actuel du droit, les États étaient tenus d'accorder aux non-résidents un accès illimité au droit de vote. De même, bien qu'il y ait eu dans le droit et les pratiques des États membres une tendance claire à autoriser le vote des non-résidents et qu'une majorité appréciable d'États ait été en faveur d'un droit illimité, on ne pouvait encore constater l'existence d'une approche commune ou d'un consensus favorable à un droit de vote illimité pour les non-résidents. La Cour en a donc conclu que, bien qu'il y ait peut-être lieu de suivre cette question, les États conservaient une ample marge d'appréciation dans ce domaine (*ibidem*, §§ 109-115).

## 2. Le cas particulier de certains territoires

32. Dans l'affaire *Py c. France*, la Cour reprend l'idée d'un lien suffisamment fort entre le potentiel votant et le territoire concerné. Un Français originaire de la métropole s'était vu refuser le droit de vote aux élections du Congrès de Nouvelle-Calédonie au motif qu'il ne justifiait pas d'au moins 10 ans de résidence sur le territoire. La Cour a estimé que les seuils de durée de résidence répondaient au souci de garantir que les consultations traduisent la volonté des populations « intéressées » et que leur résultat ne soit pas altéré par un vote massif des populations récemment arrivées sur le territoire et n'y justifiant pas d'attaches solides. En outre, la limitation du droit de vote était la conséquence directe et nécessaire de l'instauration d'une citoyenneté calédonienne. Le requérant n'était pas visé par les actes des organes politiques de la Nouvelle-Calédonie au même degré que les citoyens résidents. Par conséquent, la condition de résidence se justifiait et poursuivait un but légitime. L'histoire et le statut de la Nouvelle-Calédonie – phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté et processus d'auto-détermination – furent considérés comme des « nécessités locales » pouvant justifier une exigence aussi importante que 10 ans de résidence, cette condition ayant par ailleurs constitué un élément essentiel à l'apaisement du conflit meurtrier.

33. Dans l'affaire *Sevinger c. Pays-Bas*, était en question l'impossibilité pour les résidents de l'île d'Aruba, bénéficiant d'une certaine autonomie, de voter aux élections du Parlement néerlandais. Ils pouvaient en revanche voter aux élections du Parlement de l'île, qui envoie des délégués au Parlement néerlandais. La Cour a considéré que les ressortissants néerlandais résidant à Aruba pouvaient de cette manière influencer sur les décisions de l'assemblée des députés et qu'en outre, les décisions adoptées par le Parlement néerlandais ne les affectaient pas de la même manière que les résidents des Pays-Bas. Elle a également rejeté le grief tiré de l'article 14 combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1. Elle estima que les résidents d'Aruba étaient les seuls à pouvoir voter pour le Parlement de l'île et n'étaient donc pas dans une situation analogue à celle des autres ressortissants néerlandais.

34. Concernant l'organisation géographique et territoriale du scrutin à l'intérieur du territoire de l'État concerné, la Cour a admis que les obligations de demander sa radiation de l'ancienne liste électorale et de demander son inscription sur une nouvelle liste poursuivait les buts légitimes que sont assurer l'établissement des listes électorales dans des conditions de temps et de contrôle satisfaisantes, permettre le bon déroulement des opérations de vote et éviter les manœuvres frauduleuses. L'obligation de respecter ces formalités dans le délai réglementaire s'inscrit dans l'exercice de la large marge d'appréciation dont dispose l'État en la matière (*Benkaddour c. France*).

### 3. L'organisation matérielle du scrutin pour les non-résidents

35. L'article 3 du Protocole n° 1 ne met pas à la charge des États l'obligation d'instaurer un système permettant l'exercice du droit de vote à l'étranger pour les citoyens expatriés. Dans l'affaire *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce* [GC], les requérants se plaignaient de ce que, en l'absence de réglementation sur ce point, ils ne pouvaient pas exercer leur droit de vote depuis leur pays d'expatriation (la France) et ce alors même que la constitution de leur pays d'origine (la Grèce) prévoyait cette possibilité. La Cour a conclu à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1 en ce que les perturbations d'ordre financier, familial et professionnel qu'auraient subies les requérants s'ils avaient dû se rendre dans leur pays d'origine afin de voter n'apparaissent pas disproportionnées au point de porter atteinte à leur droit de vote.

36. En revanche, lorsque le droit national prévoit un tel système, des obligations spécifiques peuvent en découler, notamment celle de renouveler les élections sur le territoire étranger si nécessaire. Dans l'affaire *Riza et autres c. Bulgarie*, la Cour a affirmé ne pas perdre de vue que l'organisation de nouvelles élections sur le territoire d'un autre pays souverain, fût-ce dans un nombre limité de bureaux de vote, était susceptible de se heurter à des obstacles diplomatiques ou opérationnels importants et d'entraîner des coûts supplémentaires. Elle a toutefois estimé que la tenue de nouvelles élections, dans un bureau de vote où il y avait de sérieux indices d'irrégularités dans le processus électoral commises par la commission électorale le jour du scrutin, aurait permis de concilier le but légitime de l'annulation des résultats électoraux, à savoir la préservation de la légalité du processus électoral, avec les droits subjectifs des électeurs et des candidats aux élections parlementaires.

37. Dans l'affaire *Oran c. Turquie*, était en question l'impossibilité pour les électeurs non-résidents de voter pour les candidats indépendants sans étiquette dans les bureaux de vote installés dans les postes de douane. Les votes exprimés dans ces conditions ne pouvaient se porter que sur les partis politiques. Cette limitation était justifiée par le fait qu'il était impossible de rattacher les électeurs expatriés à une circonscription. La Cour considéra que la limitation devait être évaluée en tenant compte des restrictions générales admises à l'exercice du droit de vote pour les expatriés et, en particulier, du souci légitime que peut avoir le législateur de limiter l'influence des citoyens résidant à l'étranger sur des élections se rapportant à des questions qui touchent au premier chef les personnes qui résident dans le pays. À cela, il convenait d'ajouter le rôle joué par les partis politiques, seules formations à même d'accéder au pouvoir, qui ont la faculté d'exercer une influence sur l'ensemble du régime de leur pays. De surcroît, la limitation poursuivait deux autres buts légitimes : conforter le pluralisme démocratique tout en évitant une fragmentation excessive du scrutin et renforcer l'expression de l'opinion du peuple quant au choix du corps législatif. Par conséquent, la limitation répondait au souci légitime du législateur d'assurer la stabilité politique du pays et du gouvernement qui sera chargé de le diriger à l'issue de ces élections. Il n'y avait donc pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

### III. Aspect passif : le droit de se porter candidat aux élections

38. Tout comme l'aspect « actif », l'aspect « passif », le droit de se porter candidat aux élections, est une découverte prétorienne. La Cour a en effet déclaré que le droit de se porter candidat aux élections était « inhérent à la notion de régime véritablement démocratique » (*Podkolzina c. Lettonie*, § 35). Le contrôle exercé par la Cour relativement à cet aspect de l'article 3 du Protocole n° 1 est cependant moins strict qu'il ne l'est concernant le droit de vote ; le contrôle de proportionnalité étant moins approfondi. Les États jouissent donc dans ce domaine d'une marge

d'appréciation plus large que lorsqu'il s'agit de l'aspect « actif » (*Etxeberria et autres c. Espagne*, § 50).

39. Pour autant, l'interdiction de discrimination, prévue par l'article 14 de la Convention, ne s'en applique pas moins. Or, dans ce contexte, bien que la marge d'appréciation habituellement reconnue aux États dans le domaine du droit de se porter candidat aux élections soit large, lorsqu'une différence de traitement est fondée sur la race, la couleur ou l'origine ethnique, la notion de justification objective et raisonnable doit être interprétée de manière aussi stricte que possible (*Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], § 44).

40. Dans l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], la Cour a été amenée à examiner une règle d'exclusion voulant que, pour pouvoir se porter candidat aux élections à la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine, il fallait déclarer une appartenance à l'un des « peuples constituants ». Les candidats potentiels qui refusaient de déclarer une telle appartenance ne pouvaient donc pas se présenter. La Cour a noté que cette règle d'exclusion poursuivait au moins un but globalement compatible avec les objectifs généraux de la Convention, à savoir le rétablissement de la paix. Lorsque les dispositions constitutionnelles litigieuses avaient été mises en place, un cessez-le-feu très fragile régnait sur le terrain. Les dispositions en cause visaient à faire cesser un conflit brutal marqué par des faits de génocide et d'épuration ethnique. La nature du conflit était telle que l'approbation des « peuples constituants » (à savoir les Bosniaques, les Croates et les Serbes) était nécessaire pour assurer la paix. Cela pouvait expliquer, sans forcément la justifier, l'absence de représentants des autres communautés (notamment les communautés rom et juive locales) aux négociations de paix et le souci des négociateurs de veiller à une égalité effective entre les « peuples constituants » dans la société post-confliktuelle. Toutefois, des développements positifs importants sont intervenus en Bosnie-Herzégovine depuis l'Accord de Dayton. En outre, en ratifiant la Convention et ses Protocoles sans réserves, l'État a librement accepté de respecter les standards pertinents. Aussi la Cour a-t-elle conclu que le maintien de l'impossibilité faite aux requérants, d'origine rom ou juive, de se porter candidats aux élections ne reposait pas sur une justification objective et raisonnable et était donc contraire à l'article 14 combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1.

41. Dans l'affaire *Zornić c. Bosnie-Herzégovine*, pour les mêmes raisons, la Cour conclut à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 concernant l'inéligibilité de la requérante à la Chambre des peuples et à la présidence. Constatant un retard excessif dans l'exécution de l'arrêt *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC] et le fait que la violation formulée en l'espèce en était le résultat direct, la Cour se plaça sous l'article 46 de la Convention. Elle estima que, dix-huit ans après la fin du conflit tragique qui a sévi en Bosnie-Herzégovine, le moment était venu d'adopter un système politique apte à offrir à tout citoyen de ce pays le droit de se porter candidat à la présidence du pays et à la Chambre des peuples sans distinction fondée sur l'appartenance ethnique (*Zornić c. Bosnie-Herzégovine*, § 43).

42. Dans l'affaire *Tănase c. Moldova* [GC], la Cour s'est prononcé sur la question des binationaux, bien que sous le seul angle de l'article 3 du Protocole n° 1. Elle y a constaté l'existence d'un consensus quant au fait que, lorsque la plurinationalité est autorisée, la possession de plus d'une nationalité ne doit pas être un motif d'inéligibilité à la charge de député, même si la population présente une certaine diversité ethnique et que le nombre de députés plurinationaux risque d'être élevé.

## A. Impossibilité de se porter candidat et ordre démocratique

43. Lorsqu'il s'agit des limitations apportées au droit de se porter candidat aux élections, la protection de l'ordre démocratique fait partie des buts compatibles avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention.

44. Cependant, pour être compatible avec la Convention, le rejet d'une candidature doit en premier chef être légal c'est-à-dire, notamment, être prévue par la loi. Dans l'affaire *Dicle et Sadak c. Turquie*, les requérants, députés d'un parti politique dissous, avaient été condamnés à de lourdes peines de prison pour appartenance à une organisation illégale. À la suite d'un arrêt de la Cour européenne, leur procès fut rouvert. Toutefois, leur candidature aux élections législatives furent rejetées au motif qu'ils n'avaient pas purgé la totalité de leur peine. Dans son examen sous l'article 6 § 2 de la Convention, la Cour remarqua qu'il ressortait des décisions nationales qu'à la suite de la réouverture procès, l'affaire devait être jugée comme s'il s'agissait de la juger pour la première fois. Elle en conclut que le maintien de la condamnation initiale sur le casier judiciaire des requérants et le refus subséquent de leur candidature n'étaient pas prévus par la loi et qu'il y avait donc violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

45. Dans l'affaire *Etxebarria et autres c. Espagne*, les candidatures des requérants furent annulées au motif qu'elles avaient pour but de poursuivre les activités de trois partis préalablement déclarés illégaux et dissous en raison de leur soutien à la violence et aux activités de l'ETA, une organisation terroriste. La Cour considéra que les autorités nationales disposaient de nombreux éléments permettant de conclure que les groupements électoraux litigieux voulaient continuer les activités des partis politiques concernés. Par ailleurs, le Tribunal suprême s'était fondé sur des éléments supplémentaires au programme des groupements litigieux et les autorités avaient pris les décisions d'annulation des candidatures de façon individualisée. De plus, après un examen contradictoire au cours duquel les groupements avaient pu présenter des observations, les juridictions internes avaient constaté de façon non équivoque un lien avec les partis politiques déclarés illégaux. Finalement, le contexte politique existant en Espagne, à savoir la présence de partis politiques à caractère indépendantiste dans les organes de gouvernement de certaines communautés autonomes et en particulier au Pays basque, prouve que la mesure litigieuse ne répondait pas à une intention d'interdire toute manifestation d'idées séparatistes. Par conséquent, la Cour conclut que la restriction litigieuse était proportionnée au but légitime poursuivi.

46. Cependant, s'il est moins strict que lorsqu'il s'agit de l'aspect actif de l'article 3 du Protocole n° 1, le contrôle de la Cour de l'aspect passif n'en est pas pour autant inexistant. En particulier, le contrôle de proportionnalité, bien que relativement souple, est réel. La Cour a notamment constaté plusieurs violations de l'article 3 du Protocole n° 1 en raison de la disproportion des sanctions imposées à des élus après que leur partis politiques aient été dissous pour atteinte à l'intégrité territoriale et à l'unité de l'État ou pour préserver le caractère laïc du régime politique (voir les paragraphes 82-84 ci-dessous).

47. Il est important de noter que les affaires portant sur l'interdiction de partis politiques en raison de l'incompatibilité de leur programme avec les principes démocratiques sont habituellement examinées sous l'angle de l'article 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention. L'article 3 du Protocole n° 1 n'est alors considéré que comme accessoire et ne soulevant pas de question séparée (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC] ; *Linkov c. République tchèque* ; *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*).

## B. L'importance du contexte historique

48. Quoique procédant d'un souci commun – assurer l'indépendance des élus mais aussi la liberté des électeurs –, la Cour accepte que les critères d'éligibilité varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque État. La multitude de situations prévues dans les constitutions et les législations électorales de nombreux États membres démontre la diversité des choix possibles en la matière. Aux fins de l'application de l'article 3 du Protocole n° 1, toute loi électorale doit donc toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays concerné (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, § 54 ; *Podkolzina c. Lettonie*, § 33 ; *Ždanoka c. Lettonie* [GC], § 106).



49. Dans l'affaire *Ždanoka c. Lettonie* [GC], la requérante était membre d'un parti à l'origine d'une tentative de coup d'État. Par la suite, sa candidature aux élections fut rejetée à plusieurs reprises en raison de ses activités avec le parti en question, continuées après la tentative de coup d'État. La Cour estima que l'ancienne position de la requérante au sein du parti, combinée à son comportement pendant la tentative de coup d'État, pouvait justifier, encore aujourd'hui, de l'empêcher de se présenter aux élections législatives. Si pareille restriction ne pouvait guère être admise, par exemple, dans un pays doté d'un cadre établi d'institutions démocratiques depuis des dizaines d'années ou plusieurs siècles, elle pouvait être jugée acceptable en Lettonie, compte tenu du contexte historico-politique et de la menace pour le nouvel ordre démocratique. Toutefois, la Cour a ajouté que le Parlement letton se devait d'assurer un suivi constant sur la restriction en cause, en vue d'y mettre un terme à bref délai. Cette conclusion se justifiait d'autant plus à la lumière de la stabilité renforcée dont jouissait à présent la Lettonie, du fait notamment de son intégration pleine et entière dans l'ensemble européen. Dès lors, toute inaction du corps législatif letton à cet égard pourrait amener la Cour à revenir sur sa conclusion (*ibidem*, §§ 132-135).

50. Par la suite, la Cour a à nouveau souligné l'importance du passage du temps et la nécessité d'une réévaluation de la législation concernant les lois de lustration. Dans l'affaire *Ādamsons c. Lettonie*, le requérant, ancien premier ministre, avait vu sa candidature refusée au motif qu'il aurait été, par le passé, un agent du KGB. La Cour confirma ses conclusions relatives au contexte historique du pays. Elle ajouta toutefois qu'au fil du temps, une simple suspicion générale à l'égard d'un groupe de personnes ne suffisait plus, et que les autorités devaient apporter des arguments et des éléments de preuve supplémentaires pour justifier la mesure litigieuse. La loi appliquée en l'espèce visait les anciens agents du KGB. Or eu égard à la diversité des fonctions de cet organe, cette notion était trop large. Dans ces circonstances, il ne suffisait plus de se limiter à constater que l'intéressé appartenait au groupe visé. Puisque ce groupe était défini d'une manière trop générale, une restriction des droits électoraux de ses membres aurait dû suivre une approche individualisée permettant de tenir compte de leur comportement réel. La nécessité de cette individualisation devenait de plus en plus importante avec le passage du temps. Il n'avait jamais été reproché au requérant d'avoir été directement ou indirectement impliqué dans des méfaits du régime totalitaire ni dans aucun acte susceptible de témoigner d'une opposition ou d'une hostilité au rétablissement de l'indépendance de la Lettonie et de son ordre démocratique. Par ailleurs, ce dernier n'a été officiellement reconnu inéligible que très tardivement, après dix ans d'une carrière militaire et politique remarquable dans la Lettonie restaurée. Ainsi, seules les raisons les plus impérieuses pouvaient justifier l'inéligibilité du requérant dans ces conditions. En outre, le délai de dix ans pendant lequel les ex-agents du KGB pouvaient subir les restrictions prévues par d'autres textes législatifs a été prolongé ce délai de dix années supplémentaires sans que ni le Parlement ni le Gouvernement n'en aient fourni les raisons. La Cour a donc conclu que cette prolongation avait revêtu un caractère manifestement arbitraire à l'égard du requérant.

## C. Organisation de la vie politique

51. L'organisation pratique d'élections est une matière complexe qui requiert la mise en place et parfois la modification de législations compliquées. Lorsqu'elle est amenée à se prononcer à leur sujet, la Cour ne perd pas de vue cette complexité et les particularités de chaque État. Il en résulte donc ici aussi d'une large marge d'appréciation pour les États.

52. La Cour a notamment estimé qu'une bonne gestion des listes électorales constituait une condition préalable à la liberté et à la sincérité du scrutin. L'effectivité du droit de se porter candidat à des élections est sans aucun doute subordonnée à l'exercice loyal du droit de vote. Une liste électorale chaotique serait attentatoire au droit des candidats de se présenter aux élections en toute égalité et équité (*Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, §§ 82-83). Dans un cas où les règles d'inscription sur les listes électorales avaient été modifiées de manière inopinée seulement un mois avant le scrutin, la Cour nota que, certes, le nouveau système d'inscription présentait des défauts,

mais accorda davantage d'importance au fait que les autorités n'avaient pas épargné leurs efforts pour rendre le nouveau scrutin plus sincère. En particulier, elles avaient dû remédier, dans un délai très court et dans un contexte politique « postrévolutionnaire », à la désorganisation qui caractérisait les listes électorales, et considéra donc qu'il aurait été excessif et irréaliste de s'attendre à les voir parvenir à une solution idéale. Il revenait aux électeurs de vérifier leur inscription, à charge pour eux d'en demander la rectification si nécessaire. La Cour conclut que cela relevait de la marge d'appréciation de l'État (*ibidem*).

## 1. Garantir le sérieux des candidatures : la règle du cautionnement

53. Les lois électorales d'un certain nombre d'États prévoient le dépôt d'un cautionnement par le futur candidat dans le but de décourager les candidatures fantaisistes. De telles mesures responsabilisent davantage les personnes se présentant aux élections et limitent celles-ci aux candidats sérieux tout en empêchant un usage abusif des fonds publics. Elles peuvent donc avoir pour but légitime la garantie du droit à une représentation effective et rationalisée (*Soukhovetski c. Ukraine*, §§ 61-62).

54. Le montant du cautionnement doit toutefois rester proportionné de manière à ménager un équilibre entre, d'une part, décourager les candidatures abusives et, d'autre part, garantir l'éligibilité de tous. La Cour prend alors en compte le montant de la somme en question, les prestations fournies par l'État dans le cadre des campagnes électorales et les autres dépenses importantes occasionnées par l'organisation des élections que les cautionnements versés peuvent permettre d'alléger.

55. Lorsque la proportionnalité est respectée, l'exigence d'un cautionnement ne saurait être considérée comme un obstacle administratif ou financier infranchissable pour les personnes qui souhaitent vraiment se présenter aux élections, et encore moins comme un frein à l'émergence de mouvements politiques ayant une représentativité suffisante ou comme une atteinte au pluralisme (*ibidem*, §§ 72-73). L'obligation de verser un cautionnement électoral et les dispositions subordonnant le remboursement du cautionnement et/ou des dépenses de campagne au fait que le parti ait obtenu un certain pourcentage des voix visent à favoriser des courants de pensée suffisamment représentatifs et peuvent donc être légitimes et proportionnées au regard de l'article 3 du Protocole n° 1, compte tenu de l'ample marge d'appréciation laissée aux États contractants en la matière (*Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie*, § 94). Ceci est valable même lorsque le cautionnement n'est pas remboursable (*Soukhovetski c. Ukraine*).

Cependant, le remboursement ou non d'un cautionnement électoral est susceptible de soulever des questions sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1. Dans l'affaire *Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie*, la Cour a conclu que la procédure interne selon laquelle la liste entière d'un parti avait été annulée en raison d'informations inexactes fournies par certains candidats y figurant avait violé le principe de sécurité juridique. Or le parti requérant avait déjà payé le cautionnement électoral dont il était redevable. Au vu de sa conclusion sous l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour considéra que le refus de restituer cette somme emportait violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

## 2. Éviter un trop grand morcellement du paysage politique

56. Les conditions concernant le nombre de signatures exigé pour la présentation d'une liste électorale ne constituent pas une entrave à l'opinion du peuple sur le choix de ses représentants (*Asensio Serqueda c. Espagne*, décision de la Commission ; *Federación Nacionalista Canaria c. Espagne* (déc.) ; *Brito da Silva Guerra et Sousa Magno c. Portugal* (déc.) ; *Mihaela Mihai Neagu c. Roumanie* (déc.), § 31).



57. Pour autant, de telles mesures doivent poursuivre un but légitime, comme celui d'une sélection raisonnable parmi les candidats afin d'assurer leur représentativité et d'écartier les éventuelles candidatures abusives, et être proportionnée à celui-ci. Ainsi, un seuil de 100 000 signatures, représentant 0,55% de l'ensemble des citoyens inscrits sur les listes électorales a été jugé conforme à l'article 3 du Protocole n° 1 (*ibidem*).

58. De même, la Cour a estimé que l'exigence de faire accompagner les signatures des attestations d'inscription des signataires aux cahiers électoraux poursuivait le but légitime de s'assurer que les signataires possèdent la capacité électorale et que chacun d'entre eux ne soutient qu'une candidature. Il n'était donc pas disproportionné de rejeter une candidature qui ne remplissait pas ces critères formels (*Brito da Silva Guerra et Sousa Magno c. Portugal* (déc.)).

59. Cependant, l'imposition d'un nombre minimum de signatures et leur vérification doivent obéir à aux règles de l'État de droit et protéger l'intégrité des élections. Dans l'affaire *Tahirov c. Azerbaïdjan*, les garanties offertes par la Commission électorale qui avait rejeté la candidature du requérant n'étaient pas suffisantes, en particulier, concernant le mode de désignation des experts se prononçant sur la validité des signatures. Ajouté à cela, le requérant n'avait pas pu assister aux réunions de la Commission ni y faire valoir ses arguments dont aucun n'a fait l'objet d'un examen. Le rejet de la candidature du requérant en raison de la prétendue invalidité des signatures qu'il avait fourni était donc arbitraire. En outre, s'appuyant sur un rapport de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, la Cour releva le caractère systémique de ces failles et le nombre de candidatures arbitrairement rejetées pour invalidité des signatures. Elle en conclut que la déclaration unilatérale du Gouvernement ne suffisait pas à garantir le respect des droits de l'Homme, la rejeta et poursuivit avec son examen sur le fond.

60. De tels critères de seuil ont également été acceptés par la Cour relativement à l'attribution de sièges en fonction des résultats des élections. Tout système électoral cherche à répondre à des objectifs parfois peu compatibles entre eux : d'un côté refléter de manière approximativement fidèle les opinions du peuple, de l'autre canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique d'une cohérence et d'une clarté suffisantes. Par conséquent, l'article 3 du Protocole n° 1 n'implique pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat, ni tout candidat des chances égales de l'emporter et aucun système ne saurait éviter le phénomène des « voix perdues » (*Partija «Jaunie Demokrāti» et Partija «Mūsu Zeme» c. Lettonie* (déc.)).

61. Les effets d'un seuil électoral peuvent différer d'un pays à l'autre et les divers systèmes peuvent viser des buts politiques divergents, voire antagonistes. Un système peut privilégier la représentation équitable des partis au parlement, tandis qu'un autre peut viser à éviter la fragmentation de la représentation en petits partis afin de conférer une majorité absolue de députés à la formation chargée de constituer le gouvernement. La Cour a considéré qu'aucun de ces buts n'était déraisonnable en soi. En outre, le rôle joué par les seuils diffère en fonction notamment de leur hauteur et de la configuration des partis en place dans chaque pays. Un seuil bas n'écarte que les très petites formations, ce qui rend plus difficile la constitution de majorités stables, alors qu'en cas de forte fragmentation du paysage politique, un seuil élevé conduit à l'exclusion de la représentation une part importante des suffrages. Cette multitude de situations montre la diversité des choix possibles en la matière. Par conséquent, la Cour évalue le seuil en question en tenant compte du système électoral dans lequel il s'inscrit (*Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], §§ 131-132).

62. Concernant par exemple l'exigence de deux conditions alternatives – soit l'obtention soit de 30 % au moins des suffrages valables émis dans une circonscription insulaire individuelle, soit de 6 % au moins des suffrages valables émis dans la totalité de la communauté autonome – la Cour a estimé que pareil système, loin de constituer une entrave aux candidatures électorales, accorde une certaine protection aux petites formations politiques (*Federación Nacionalista Canaria c. Espagne* (déc.)). De la même manière, la Cour a conclu que le seuil de 5 % des suffrages qu'une liste de candidats doit franchir à l'échelle nationale afin d'être réputée élue et de participer à la répartition

des sièges est conforme à l'article 3 du Protocole n° 1, dans la mesure où il favorise les courants de pensée suffisamment représentatifs et permet d'éviter une fragmentation excessive du Parlement (*Partija «Jaunie Demokrāti» et Partija «Mūsu Zeme» c. Lettonie* (déc.)).

63. En revanche, dans l'affaire *Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], elle a considéré que, d'une manière générale, un seuil électoral de 10 % apparaissait excessif et a souscrit aux considérations des organes du Conseil de l'Europe qui en préconisaient l'abaissement. Ce seuil contraignait les partis politiques à recourir à des stratagèmes qui ne contribuaient pas à la transparence du processus électoral. Toutefois, la Cour n'était pas convaincue que, eu égard au contexte politique propre aux élections en question et assorti des correctifs et autres garanties – tels que la possibilité de constituer une coalition électorale avec d'autres formations politiques ou le rôle de la Cour constitutionnelle – qui en ont circonscrit les effets en pratique, le seuil de 10 % critiqué ait eu pour effet d'entraver dans la substance des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1.

64. Pour finir, un changement brusque et imprévisible des règles de calcul des voix risque d'enfreindre l'article 3 du Protocole n° 1. Concernant des députés élus privés de leurs sièges à la suite d'un revirement imprévisible par la Cour suprême spéciale de sa jurisprudence constante concernant le calcul du quotient électoral, la Cour a ainsi conclu à la violation de cette disposition. Elle a notamment tenu compte de ce que ce changement de jurisprudence, postérieur aux élections, avait changé le sens et le poids donné aux votes blancs et que, par conséquent, il avait été de nature à altérer la volonté exprimée par les électeurs. Il avait en outre créé une disparité dans le mode d'élection des députés (*Paschalidis, Koutmeridis et Zaharakis c. Grèce*).

## D. Les autres buts légitimes

65. N'étant pas limités par une liste exhaustive comme dans le cadre des articles 8 à 11 de la Convention, plusieurs autres buts légitimes peuvent être admis par la Cour pour justifier une entrave au droit de se présenter aux élections.

66. Ainsi, la Cour a opérée une distinction entre loyauté envers l'État et loyauté envers le gouvernement. Si la nécessité de veiller à la loyauté envers l'État peut constituer un but légitime justifiant des restrictions aux droits électoraux, cela ne vaut pas pour la loyauté envers le gouvernement (*Tănase c. Moldova* [GC], § 166). De même, l'obligation d'avoir une connaissance suffisante de la langue officielle peut poursuivre un but légitime (*Podkolzina c. Lettonie*). La Cour a également conclu que l'obligation faite à des candidats à une élection législative de soumettre des informations exactes sur leur emploi ou leur adhésion à un parti politique permet aux électeurs d'opérer un choix éclairé en fonction de la situation professionnelle et politique du candidat et constitue donc un but légitime (*Krasnov et Skouratov c. Russie*). En revanche, une inéligibilité prononcée en raison d'un vice de forme affectant un document fourni par un candidat n'est pas proportionnée au but légitime poursuivi (*ibidem*, §§ 65-66).

67. La Cour a également conclu à l'irrecevabilité d'une requête dénonçant l'obligation pour un parti politique protestant très traditionnel d'ouvrir aux femmes ses listes de candidats aux élections. Elle énonça alors que la progression vers l'égalité des sexes au sein des États membres empêchait l'État de souscrire à l'idée que l'homme joue un rôle primordial et la femme un rôle secondaire (*Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (déc.)).

68. En outre, dans l'affaire *Melnitchenko c. Ukraine*, le requérant, réfugié aux États-Unis s'était vu refusé l'enregistrement de sa candidature au motif qu'il aurait fourni de fausses informations relativement à sa résidence. En effet, conformément à la législation en vigueur, il avait donné les informations figurant sur son passeport intérieur qu'il possédait encore et qui indiquait qu'il résidait en Ukraine. La Cour admis que poser une condition de résidence à l'enregistrement des candidatures pouvait être acceptable. Cependant, elle nota que le requérant avait respecté le droit interne qui n'exigeait pas une résidence continue sur le territoire. En outre, il se trouvait dans une situation où il

ne pouvait que rester en Ukraine en voyant son intégrité physique menacée, ce qui eût rendu impossible l'exercice de ses droits politiques, ou quitter le pays et ne plus pouvoir présenter la candidature aux élections. La Cour conclut donc à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

69. Enfin, dans l'affaire *Antonenko c. Russie* (déc.), un tribunal avait interdit au requérant de se présenter aux élections législatives la veille du scrutin au motif qu'il y avait eu des irrégularités financières et que la campagne électorale avait été inéquitable. Le requérant ne se plaignait pas de l'annulation même de sa candidature mais de ce qu'elle était intervenue très peu de temps avant l'ouverture des bureaux de vote. La Cour considéra que ce délai était conforme au droit national et n'avait pas de conséquence sur un éventuel appel, aucun recours n'étant possible.

70. La Cour a également admis à plusieurs reprises que des candidats potentiels puissent être écartés en raison des fonctions qu'ils occupaient. Dans l'affaire *Gitonas et autres c. Grèce*, la législation empêchait certaines catégories de titulaires de fonctions publiques – parmi lesquels les fonctionnaires publics rémunérés et les agents des personnes morales de droit public et des entreprises publiques – de se présenter aux suffrages et d'être élus dans toute circonscription où ils avaient exercé leurs fonctions pour plus de trois mois pendant les trois années précédant les élections ; en outre, cette inéligibilité ne pouvait pas être levée par la démission préalable de l'intéressé, comme c'était prévu pour certaines autres catégories d'agents publics. La Cour estima que cette mesure visait un double objectif : assurer l'égalité des moyens d'influence entre les candidats de diverses tendances politiques et préserver le corps électoral de pressions des titulaires de fonctions publiques. L'année suivante, elle réitéra que les restrictions à la participation de hauts fonctionnaires de l'administration locale à certaines formes d'activités poursuivaient le but légitime qu'est protéger les droits d'autrui – membres des assemblées locales et électeurs – à un régime politique véritablement démocratique au niveau local. Le fait que ces mesures ne s'appliquaient qu'aussi longtemps que les personnes concernées occupaient des postes soumis à des restrictions sur le plan politique permettait d'en assurer la proportionnalité (*Ahmed et autres c. Royaume-Uni*). Dans l'affaire *Brike c. Lettonie*, la Cour ajouta que l'inéligibilité des fonctionnaires constituant une réponse proportionnée à l'exigence d'indépendance de la fonction publique, il en va *a fortiori* de même de l'inéligibilité des juges qui a pour finalité de garantir aux justiciables les droits protégés par l'article 6 de la Convention. Elle conclut donc qu'il n'y avait pas eu d'atteinte à la substance même des droits garantis, la juge ayant eu la possibilité de démissionner de son poste pour se présenter aux élections.

71. Cependant, les restrictions au droit de se porter candidat aux élections, même si elles poursuivent un but légitime, ne doivent pas avoir pour résultat de rendre ce droit ineffetif soit parce que les conditions sont introduites trop tardivement ou trop subitement ou ne sont pas assez claires. Dans l'affaire *Lykourazos c. Grèce*, un texte instaurant une incompatibilité professionnelle des députés fut appliqué immédiatement à la législature en cours et les députés furent déchus de leur mandat alors même que cette nouvelle condition n'existait pas au moment de leur élection. Or aucun motif impérieux ne justifiait l'application de cette incompatibilité absolue. Pour la première fois, la Cour fit appel au principe de confiance légitime et conclut donc à une violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Elle appliqua à nouveau ce principe dans l'affaire *Ekoglasnost c. Bulgarie*. Si aucune des trois nouvelles conditions introduites dans la législation électorale ne posait problème en elle-même, en raison de leur introduction tardive, le parti requérant n'eut qu'un mois pour y satisfaire. Or la Cour a considéré que les conditions de participation aux élections imposées aux formations politiques font partie des règles électorales fondamentales. Dès lors, elles auraient dû bénéficier de la même stabilité temporelle que les autres éléments fondamentaux du système électoral. La Cour a également jugé que les dispositions sur le fondement desquelles un ex-membre du clergé avait vu sa candidature refusée étaient trop imprécises et donc imprévisibles. Par conséquent, elles donnaient aux instances électorales une marge d'appréciation excessive et laissaient trop de place à l'arbitraire dans l'application de cette restriction (*Seyidzade c. Azerbaïdjan*).

## E. De la campagne électorale...

72. Pour que les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 soient effectif, leur protection ne peut pas rester cantonnée à l'acte de candidature lui-même. La campagne électorale entre donc également dans son champ d'application.

73. Déjà dans plusieurs affaires concernant l'article 10 de la Convention, la Cour avait souligné l'interdépendance entre le droit à des élections libres et la liberté d'expression. Elle y constatait que ces droits, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique. Les deux droits sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre : par exemple, la liberté d'expression est l'une des « conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». C'est pourquoi il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement (*Bowman c. Royaume-Uni*, § 42).

74. En raison de cette interdépendance, de nombreuses affaires touchant aux campagnes électorales sont examinées sous l'angle de l'article 10 de la Convention. La Cour a par exemple conclu à la violation de l'article 10 en raison de l'infliction d'une amende à une télévision pour avoir diffusé une publicité d'un petit parti politique, au mépris de la législation interdisant toute publicité politique télévisée (*TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*). Le même constat de violation de l'article 10 fut fait dans une affaire où un avertissement avait été adressé à une femme politique pour avoir traité son adversaire de voleuse lors d'une émission télévisée diffusée en direct pendant la période électorale. Une ordonnance du tribunal avait accordé à cette dernière un droit de réponse (*Vitrenko et autres c. Ukraine*).

75. Toutefois, des affaires touchant notamment à la répartition du temps d'antenne pendant la période électorale sont susceptibles de soulever des difficultés sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1. Dans une affaire concernant l'égalité de temps d'antenne accordé aux différents candidats, la Cour a affirmé que, si l'article 3 du Protocole n° 1 consacre le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leurs droits électoraux, il ne garantit, en tant que tel, aucun droit pour un parti politique de se voir attribuer un temps d'antenne à la radio ou à la télévision en période préélectorale. Cependant, un problème pourrait effectivement se poser dans des circonstances exceptionnelles, par exemple si, en période d'élections, un parti politique se voyait refuser toute espèce de possibilité d'émissions alors que d'autres partis se voyaient accorder du temps d'antenne (*Partija «Jaunie Demokrāti» et Partija «Mūsu Zeme» c. Lettonie* (déc.)).

76. Dans l'affaire *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, la Cour se pencha sur la question de savoir si l'État avait une obligation positive en vertu de l'article 3 du Protocole n° 1 de s'assurer que la couverture par les médias contrôlés lui fût objective et compatible avec l'esprit d'« élections libres », même en l'absence de preuves directes d'une manipulation délibérée. Elle jugea que le système de recours en matière électorale existant en l'espèce était suffisant pour satisfaire à l'obligation positive de nature procédurale qui incombe à l'État. Quant à l'aspect matériel de l'obligation et à l'allégation selon laquelle l'État aurait dû veiller à la neutralité des médias audiovisuels, elle estima que des mesures avaient été prises pour garantir une certaine visibilité aux partis et candidats de l'opposition à la télévision et assurer l'indépendance éditoriale et la neutralité des médias. Certes, ces mesures n'avaient probablement pas assuré une égalité dans les faits mais elle n'a pas jugé établi que l'État avait manqué à ses obligations positives en la matière au point d'enfreindre l'article 3 du Protocole n° 1.

77. Enfin, dans l'affaire *Oran c. Turquie*, le requérant se plaignait de ce qu'en tant que candidat indépendant, il ne pouvait pas bénéficier de la propagande électorale sur la Radio-télévision de Turquie, émettant sur l'ensemble du territoire national, contrairement aux partis politiques. La Cour considéra qu'à la différence des partis politiques, le requérant, candidat indépendant, n'avait vocation à s'adresser qu'à la seule circonscription dans laquelle il se présentait. En outre, il n'avait

pas été empêché d'utiliser tous les autres moyens de propagande disponibles qui étaient à la portée de tout candidat indépendant sans étiquette à l'époque des faits. La Cour conclut donc à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

## F. ...à l'exercice du mandat

78. Dès 1984, la Commission avait affirmé qu'il ne suffisait pas qu'un individu ait le droit de se porter candidat, il devait aussi avoir le droit de siéger en qualité de membre une fois son élection acquise. Adopter l'opinion inverse serait revenu à vider de son sens le droit de se porter candidat à une élection (*M. c. Royaume-Uni*, décision de la Commission). Dans cette même affaire, elle avait toutefois, estimé que l'impossibilité pour l'élu d'occuper son siège au motif qu'il était déjà membre d'un autre corps législatif étranger était une restriction compatible avec l'article 3 du Protocole n° 1.

79. Dans trois affaires contre la Turquie, la Cour a eu l'occasion d'examiner les conséquences pour les élus de la dissolution des partis politiques auquel ils appartenaient. Dans l'affaire *Sadak et autres c. Turquie* (n° 2), un parti politique fut dissout pour atteinte à l'intégrité territoriale et à l'unité de l'État. Les députés élus sous sa bannière furent automatiquement déchus de leur mandat parlementaire. La Cour estima que les ingérences dans la liberté d'expression d'un parlementaire de l'opposition commandaient un contrôle des plus stricts. Or la déchéance des requérants de leur mandat parlementaire était automatique et indépendante de leurs activités politiques menées à titres personnel. Il s'agissait donc d'une mesure d'extrême sévérité et disproportionnée à tout but légitime invoqué.

80. Dans l'affaire *Kavakçı c. Turquie*, des limitations temporaires avaient été apportées aux droits politiques de la requérante en raison de la dissolution définitive du parti auquel elle appartenait. La Cour a considéré que ces mesures avaient pour finalité de préserver le caractère laïc du régime politique turc et que, vu l'importance de ce principe pour le régime démocratique en Turquie, cette mesure visait les buts légitimes de défense de l'ordre et de protection des droits et libertés d'autrui. Quant à la proportionnalité de la sanction, en revanche, les dispositions constitutionnelles relatives à la dissolution d'un parti politique alors en vigueur avaient une portée très large. Tous les actes et propos des membres pouvaient être imputables au parti pour considérer celui-ci comme un centre d'activités contraires à la Constitution et décider de sa dissolution. Aucune distinction entre les divers degrés d'implication des membres dans les activités litigieuses n'était prévue. En outre, certains membres du parti, notamment le président et le vice-président, qui se trouvaient dans une situation comparable à celle de la requérante n'avaient pas été sanctionnés. Par conséquent, la Cour conclut que la sanction n'était pas proportionnée et qu'il y avait eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

81. Dans une autre affaire concernant la déchéance de son mandat d'un député du même parti, la Cour conclut à nouveau à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 mais nota avec intérêt l'adoption d'un amendement constitutionnel renforçant le statut des parlementaires et qui aurait probablement pour effet de rendre la déchéance d'un mandat moins fréquente (*Sobaci c. Turquie*).

82. Dans l'affaire *Lykourezos c. Grèce*, la Cour avait conclu que la nouvelle incompatibilité professionnelle applicable aux députés n'avait pas été annoncée avant les élections et a surpris tant le requérant que ses électeurs au cours du mandat. Elle estima qu'en évaluant l'élection du requérant sous l'angle du nouvel article de la Constitution entré en vigueur en 2003, sans tenir compte du fait que cette élection avait eu lieu auparavant en toute légalité, le juge interne avait déchu l'intéressé de ses fonctions parlementaires et privé ses électeurs du candidat qu'ils avaient librement et démocratiquement choisi pour les représenter pendant quatre ans, en méconnaissance du principe de la confiance légitime. De même, dans l'affaire *Paschalidis, Koutmeridis et Zaharakis c. Grèce*, la Cour avait jugé qu'un revirement imprévisible de jurisprudence postérieur aux élections, concernant le calcul du quotient électoral, et ayant eu pour conséquence la déchéance de leur mandat de plusieurs députés, avait emporté violation de l'article 3 du Protocole n° 1.



83. L'affaire *Paunović et Milivojević c. Serbie* a été l'occasion pour la Cour de se prononcer sur la pratique des partis politiques tendant à utiliser des lettres de démission en blanc préalablement signées par leurs membres élus au Parlement ; le parti pouvant ainsi mettre fin au mandat de leurs membres à tout moment et contre leur gré. La Cour a tout d'abord considéré que, bien que la lettre de démission soit remise par le parti, c'est le Parlement qui met fin au mandat. C'est donc l'État qui prive le député de son mandat en acceptant ladite lettre. La requête du député déchu était donc recevable *ratione personae*. La Cour a ensuite constaté que la pratique litigieuse était contraire au droit interne qui prévoit que la démission soit présentée personnellement par le député concerné. La Cour a donc conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1. L'affaire *Occhetto c. Italie* (déc), en revanche, concernait la renonciation volontaire à un mandat au Parlement européen. Après avoir signé un acte de renonciation à un siège parlementaire, résultat d'un accord avec le cofondateur du mouvement politique auquel il appartenait, le requérant se rétracta. Cependant, le candidat suivant sur la liste avait déjà réclamé le mandat en question. La Cour affirma que, à la suite d'élections, un candidat pouvait obtenir le droit de siéger au sein du corps législatif, mais il n'en avait pas pour autant l'obligation. En effet, tout candidat peut renoncer, pour des raisons politiques ou personnelles, au mandat qu'il a reçu, et la décision de prendre acte d'une telle renonciation ne saurait être estimée contraire au principe du suffrage universel. Elle ajouta que le refus d'accepter la révocation de sa renonciation par le requérant poursuivait les buts légitimes de la garantie de la sécurité juridique dans le cadre du processus électoral et de la protection des droits d'autrui, notamment de la personne qui avait été proclamée élue à la place qui aurait pu être occupée par l'intéressé. En l'espèce, la volonté du requérant avait été exprimée par écrit et dans des termes non équivoques et il avait précisé que sa renonciation était définitive. Enfin, la procédure interne – conformément au droit de l'Union européenne – lui avait permis de présenter les arguments qu'il estimait utiles pour sa défense. La Cour conclut donc à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

## IV. Le contentieux électoral

84. Le contentieux relatif aux élections est important. Il ne peut cependant pas être examiné sous l'angle de l'article 6 de la Convention que la Cour a jugé inapplicable. Elle a en effet conclu que le droit de se porter candidat à une élection à l'Assemblée nationale et de conserver son mandat est de caractère politique et non « civil », de sorte que les litiges relatifs à l'organisation de son exercice sortent du champ d'application de l'article 3 du Protocole n° 1 (*Pierre-Bloch c. France*, § 50). L'article 6 sous son volet pénal n'entre pas non plus en jeu concernant les sanctions attachées au non-respect des règles électorales (*ibidem*, § 61). Dans l'affaire *Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb c. Arménie*, l'ONG requérante avait été observatrice aux élections législatives. Suivit un contentieux relatif à la non-communication de divers documents. La Cour considéra que l'issue de la procédure en question n'était pas déterminante pour les droits civils de l'ONG et qu'elle ne tombait donc pas sous le coup de l'article 6 § 1 de la Convention.

85. En revanche, à plusieurs reprises, l'absence de recours effectif dans le cadre de processus électoraux a été examinée sous l'angle de l'article 13 de la Convention. La Cour a indiqué que, en matière électorale, seuls les recours propres à assurer le bon fonctionnement du processus démocratique peuvent passer pour effectifs (*Petkov et autres c. Bulgarie*). Dans l'affaire *Petkov et autres c. Bulgarie*, les requérants avaient été radiés des listes de candidats dix jours seulement avant la tenue du scrutin et ce sur le fondement d'une loi introduite moins de trois mois auparavant. Ces décisions de radiation furent par la suite déclarées nulles mais, les autorités électorales n'ayant pas réinscrit les requérants sur les listes de candidats, ils ne purent se présenter aux élections. La Cour estima que, le recours disponible dans le cadre des élections n'offrant qu'une réparation pécuniaire, il ne pouvait être considéré comme effectif au regard de l'article 13 de la Convention. Dans l'affaire

*Grosaru c. Roumanie*, la Cour remarqua que le requérant, candidat déçu aux élections législatives, n'avait pu obtenir aucun contrôle juridictionnel de l'interprétation de la législation électorale litigieuse et conclut à la violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1.

86. Lorsqu'un recours existe, ses éventuelles déficiences peuvent être soulevées devant la Cour sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1. En effet, de telles défaillances peuvent constituer une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dès lors qu'elles remettent en question l'intégrité du processus électoral. Le processus décisionnel concernant l'inéligibilité ou la contestation de résultats électoraux doit être entouré d'un minimum de garanties contre l'arbitraire. En particulier, les décisions en cause doivent être prises par un organe présentant un minimum de garanties d'impartialité. De même, le pouvoir autonome d'appréciation de cet organe ne doit pas être excessif ; il doit être, à un niveau suffisant de précision, circonscrit par les dispositions du droit interne. Enfin, la procédure doit être de nature à garantir une décision équitable, objective et suffisamment motivée, et à éviter tout abus de pouvoir de la part de l'autorité compétente (*Podkolzina c. Lettonie*, § 35 ; *Kovach c. Ukraine*, §§ 54-55 ; *Kerimova c. Azerbaïdjan*, §§ 44-45 ; *Riza et autres c. Bulgarie*, § 144). Lorsqu'elle se prête à cet examen, la Cour se limite toutefois à établir si la décision rendue par l'organe interne avait un caractère arbitraire ou manifestement déraisonnable (*ibidem*, § 144 ; *Kerimli et Alibeyli c. Azerbaïdjan*, §§ 38-42).

87. Les décisions d'invalidation d'un scrutin doivent répondre à une réelle impossibilité d'établir les souhaits des électeurs (*Kovach c. Ukraine*). Dans l'affaire *Kerimova c. Azerbaïdjan*, la Cour considéra que les falsifications commises par deux agents électoraux n'avaient pas réussi à altérer le résultat final des élections, remportées par la requérante. Les autorités nationales avaient toutefois invalidé les résultats en violation du droit électoral interne et sans tenir compte de la faible ampleur des effets desdites falsifications. En agissant ainsi, les autorités nationales ont en réalité aidé à faire obstruction au processus électoral. Elles ont arbitrairement porté atteinte aux droits électoraux de la requérante en l'empêchant d'accéder aux fonctions parlementaires. La Cour en conclut que l'invalidation révélait un manque de considération pour l'intégrité du processus électoral qui ne saurait se concilier avec l'esprit du droit à des élections libres. En effet, le rôle des juridictions n'est en aucun cas de modifier l'expression du peuple. Ainsi, dans deux affaires (*I.Z. c. Grèce*, décision de la Commission ; *Babenko c. Ukraine* (déc.)), les organes de la Convention ont examiné les griefs de candidats malheureux aux élections qui se plaignaient d'une iniquité des procédures électorales, et les ont rejetés en raison de l'absence de préjudice réel quant à l'issue du scrutin. Dans l'affaire *Riza et autres c. Bulgarie*, les résultats de 23 bureaux de vote situés à l'étranger avaient été invalidés en raison de supposées irrégularités ce qui eut notamment pour conséquence le retrait du mandat d'un député. La Cour y a examiné tout à la fois l'ingérence dans le droit de vote de 101 électeurs et dans le droit de se porter candidat du député déchu et du parti qu'il représentait. Elle indiqua que seuls des motifs purement formels avaient été avancés pour annuler l'élection dans plusieurs bureaux de vote. De plus, les circonstances retenues par la juridiction pour motiver sa décision ne figuraient pas, de manière suffisamment claire et prévisible, dans le droit interne et il n'avait pas été démontré qu'elles eussent altéré le choix des électeurs et faussé le résultat électoral. De surcroît, la loi électorale ne prévoyait pas la possibilité d'organiser de nouvelles élections dans les bureaux de vote où le scrutin avait été annulé – contrairement aux recommandations du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise – ce qui aurait permis de concilier le but légitime de l'annulation des résultats électoraux, à savoir la préservation de la légalité du processus électoral, avec les droits subjectifs des électeurs et des candidats aux élections parlementaires. Par conséquent, la Cour conclut à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Les décisions d'invalidation d'un scrutin doivent donc répondre à une réelle impossibilité d'établir les souhaits des électeurs.

88. Pour autant, les États doivent veiller à ce que les plaintes défendables d'irrégularités électorales présentées par des individus soient véritablement examinées et que les décisions soient suffisamment motivées. S'appuyant notamment sur le code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, la Cour a eu l'occasion de juger que des autorités nationales

avaient fait preuve d'un formalisme excessif aboutissant au rejet d'un recours en matière électorale. Le fait qu'un grand écart de voix sépare les candidats importe peu dès lors qu'il convient d'évaluer séparément la gravité et l'ampleur des irrégularités avant de déterminer leurs effets sur le résultat global de l'élection (*Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*).



## Listes des affaires citées

La jurisprudence citée dans le présent guide renvoie à des arrêts et décisions rendus par la Cour, ainsi qu'à des décisions et rapports de la Commission européenne des droits de l'homme (« la Commission »).

Sauf mention particulière indiquée après le nom de l'affaire, la référence citée est celle d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. La mention « (déc.) » renvoie à une décision de la Cour et la mention « [GC] » signifie que l'affaire a été examinée par la Grande Chambre.

Les hyperliens des affaires citées dans la version électronique du guide renvoient vers la base de données HUDOC (<<http://hudoc.echr.coe.int>>) qui donne accès à la jurisprudence de la Cour (arrêts et décisions de Grande Chambre, de chambre et de comité, affaires communiquées, avis consultatifs et résumés juridiques extraits de la Note d'information sur la jurisprudence), ainsi qu'à celle de la Commission (décisions et rapports) et aux résolutions du Comité des Ministres. Certaines décisions de la Commission ne figurent pas dans la base de données HUDOC et ne sont disponibles qu'en version imprimée dans le volume pertinent de l'Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour rend ses arrêts et décisions en anglais et/ou en français, ses deux langues officielles. La base de données HUDOC donne également accès à des traductions de certaines des principales affaires de la Cour dans plus de trente langues non officielles. En outre, elle comporte des liens vers une centaine de recueils de jurisprudence en ligne produits par des tiers.

### —A—

*Ādamsons c. Lettonie*, n° 3669/03, 24 juin 2008  
*Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2 septembre 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI  
*Alajos Kiss c. Hongrie*, n° 38832/06, 20 mai 2010  
*Albanese c. Italie*, n° 77924/01, 23 mars 2006  
*Anchugov et Gladkov c. Russie*, n<sup>os</sup> 11157/04 et 15162/05, 4 juillet 2013  
*Antonenko c. Russie* (déc.), n° 42482/02, 23 mai 2006  
*Asensio Serqueda c. Espagne* (déc.), n° 23151/94, décision de la Commission du 9 mai 1994, Décisions et rapports 77-A  
*Aziz c. Chypre*, n° 69949/01, CEDH 2004-V

### —B—

*Babenko c. Ukraine* (déc.), n° 43476/98, 4 mai 1999  
*Benkaddour c. France* (déc.), n° 51685/99, 10 novembre 2003  
*Bompard c. France* (déc.), n° 44081/02, CEDH 2006-IV  
*Boškovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* (déc.), n° 11676/04, CEDH 2004-VI  
*Bowman c. Royaume-Uni*, 19 février 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-I  
*Brike c. Lettonie* (déc.), n° 47135/99, 29 juin 2000  
*Brito Da Silva Guerra et Sousa Magno c. Portugal* (déc.), n<sup>os</sup> 26712/06 et 26720/06, 17 juin 2008

—D—

*Dicle et Sadak c. Turquie*, n° 48621/07, 16 juin 2015  
*Doyle c. Royaume-Uni* (déc.), n° 30158/06, 6 février 2007  
*Dunn et autres c. Royaume-Uni* (déc.), n°s 566/10 et 130 autres, 13 mai 2014

—E—

*Ekoglasnost c. Bulgarie*, n° 30386/05, 6 novembre 2012  
*Etxeberria et autres c. Espagne*, n°s 35579/03 et 3 autres, 30 juin 2009

—F—

*Federación Nacionalista Canaria c. Espagne* (déc.), n° 56618/00, CEDH 2001-VI  
*Frodl c. Autriche*, n° 20201/04, 8 avril 2010

—G—

*Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb c. Arménie* (déc.), n° 11721/04, 14 avril 2009  
*Gitonas et autres c. Grèce*, 18747/91, 1 juin 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV  
*Greens et M.T. c. Royaume-Uni*, n°s 60041/08 et 60054/08, CEDH 2010 (extraits)  
*Grosaru c. Roumanie*, n° 78039/01, CEDH 2010

—H—

*Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), 31981/96, CEDH 1999-VI  
*Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], 74025/01, CEDH 2005-IX

—I—

*I.Z. c. Grèce*, n° 18997/91, décision de la Commission du 28 février 1994, Décisions et rapports 76-B

—K—

*Kavakçı c. Turquie*, n° 71907/01, 5 avril 2007  
*Kerimli et Alibeyli c. Azerbaïdjan*, n°s 18475/06 et 22444/06, 10 janvier 2012  
*Kerimova c. Azerbaïdjan*, n° 20799/06, 30 septembre 2010  
*Kovatch c. Ukraine*, n° 39424/02, CEDH 2008  
*Krasnov et Skouratov c. Russie*, n°s 17864/04 et 21396/04, 19 juillet 2007

—L—

*Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, CEDH 2000-IV  
*Linkov c. République tchèque*, n° 10504/03, 7 décembre 2006  
*Lusch c. Allemagne*, n° 35385/97, décision de la Commission du 21 mai 1997  
*Lykourazos c. Grèce*, n° 33554/03, CEDH 2006-VIII

—M—

*M. c. Royaume-Uni*, n° 10316/83, décision de la Commission du 7 mars 1984, Décisions et rapports 37

*Malarde c. France* (déc.), n° 46813/99, 5 septembre 2000

*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, série A n° 113

*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, CEDH 1999-I

*Melnitchenko c. Ukraine*, n° 17707/02, CEDH 2004-X

*Mihaela Mihai Neagu c. Roumanie* (déc.), n° 66345/09, 6 mars 1994

*Mótka c. Pologne* (déc.), n° 56550/00, CEDH 2006-IV

—N—

*Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, n° 18705/06, 8 avril 2010

—O—

*Occhetto c. Italie* (déc.), n° 14507/07, 12 novembre 2013

*Oran c. Turquie*, n°s 28881/07 et 37920/07, 15 avril 2014

—P—

*Paksas c. Lituanie* [GC], n° 34932/04, CEDH 2011 (extraits)

*Parti communiste de la Russie et autres c. Russie*, n° 29400/05, 19 juin 2012

*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-I

*Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie*, n°s 55066/00 et 55638/00, 11 janvier 2007

*Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-III

*Partija «Jaunie Demokrāti» et Partija «Mūsu Zeme» c. Lettonie* (déc.), n°s 10547/07 et 34049/07, 29 novembre 2007

*Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01, CEDH 2007-II

*Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, n° 9103/04, CEDH 2008

*Paschalidis, Koutmeridis et Zaharakis c. Grèce*, n°s 27863/05 et 2 autres, 10 avril 2008

*Paunović et Milivojević c. Serbie*, n° 41683/06, 24 mai 2016

*Petkov et autres c. Bulgarie*, n°s 77568/01 et 2 autres, 11 juin 2009

*Pierre-Bloch c. France*, n° 24194/94, 21 octobre 1997

*Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, CEDH 2002-II

*Polacco and Garofalo c. Italie*, n° 23450/94, décision de la Commission du 15 septembre 1997

*Py c. France*, n° 66289/01, CEDH 2005-I (extraits)

—R—

*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°s 41340/98 et 3 autres, CEDH 2003-II

*Riza et autres c. Bulgarie*, n°s 48555/10 et 48377/10, 13 octobre 2015

—S—

*Sadak et autres c. Turquie (n° 2)*, n°s 25144/94 et 8 autres, CEDH 2002-IV  
*Salleras Llinares c. Espagne* (déc.), n° 52226/99, CEDH 2000-XI  
*Scoppola c. Italie (n° 3)* [GC], n° 126/05, 22 mai 2012  
*Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], n°s 27996/06 et 34836/06, CEDH 2009  
*Sevinger c. Pays-Bas* (déc.), n°s 17173/07 et 17180/07, 6 septembre 2007  
*Seyidzade c. Azerbaïdjan*, n° 37700/05, 3 décembre 2009  
*Shindler c. Royaume-Uni*, n° 19840/09, 7 mai 2013  
*Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce* [GC], n° 42202/07, 2012  
*Sobaci c. Turquie*, n° 26733/02, 29 novembre 2007  
*Soukhovetski c. Ukraine*, n° 13716/02, CEDH 2006-VI  
*Söyler c. Turquie*, n° 29411/07, 17 septembre 2013  
*Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (déc.), n° 58369/10, 10 juillet 2012

—T—

*Tahirov c. Azerbaïdjan*, n° 31953/11, 11 juin 2015  
*Tănase c. Moldova* [GC], n° 7/08, CEDH 2010  
*Timke c. Allemagne*, n° 27311/95, décision de la Commission du 11 septembre 1995  
*TV Vest AS et Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*, n° 21132/05, CEDH 2008 (extraits)

—V—

*Vito Sante Santoro c. Italie*, n° 36681/97, CEDH 2004-VI  
*Vitrenko et autres c. Ukraine*, n° 23510/02, 16 décembre 2008

—X—

*X. c. Allemagne*, n° 2728/66, décision de la Commission du 6 octobre 1967, Collection 25  
*X. c. Royaume-Uni*, n° 7140/75, décision de la Commission du 6 octobre 1976, Décisions et rapports 7  
*X. c. Royaume-Uni*, n° 7566/76, décision de la Commission du 11 décembre 1976, Décisions et rapports 9  
*X. c. Royaume-Uni*, n° 7730/76, décision de la Commission du 28 février 1979, Décisions et rapports 15  
*X. c. Royaume-Uni*, n° 8873/80, décision de la Commission du 13 mai 1982, Décisions et rapports 28  
*X. et autres c. Belgique*, n° 6837/74, décision de la Commission du 2 octobre 1975, Décisions et rapports 3  
*Xuereb c. Malte*, n° 52492/99, 15 juin 2000

—Y—

*Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], n° 10226/03, CEDH 2008

—Z—

*Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, CEDH 2006-IV  
*Zornić c. Bosnie-Herzégovine*, n° 3681/06, 15 juillet 2014