



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

© Consiliul Europei/Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 2013. Prezenta traducere a fost realizată cu sprijinul Fondului Fiduciar pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei (www.coe.int/humanrightstrustfund). Ea nu obligă în niciun fel Curtea. Pentru mai multe informații, a se vedea referințele cu privire la drepturile de autor de la sfârșitul acestui document.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

SECȚIA A DOUA

CAUZA ÖZGÜRLÜK VE DAYANIŞMA PARTİSİ (ÖDP) ÎMPOTRIVA TURCIEI

(Cererea nr. 7819/03)

HOTĂRÂRE

STRASBOURG

10 mai 2012

Această hotărâre este definitivă. Ea poate suferi modificări de formă.

În cauza Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) împotriva Turciei,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a doua), reunită într-o Cameră compusă din :

Françoise Tulkens, *președinte*,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş,

Guido Raimondi,

Paulo Pinto de Albuquerque, *judcători*,

și Stanley Naismith, *grefier de secție*,

După ce a deliberat în cameră de consiliu la 4 octombrie 2011 și la 10 aprilie 2012,

Pronunță prezenta hotărâre, adoptată la această ultimă dată:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o cerere (nr. 7819/03) îndreptată împotriva Turciei, prin care un partid politic turc Özgürlük ve Dayanışma Partisi („ÖDP”, Partidul libertății și democrației) („reclamantul”), a sesizat Curtea la data de 1 octombrie 2002 în temeiul articolului 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale ("convenția").

2. Reclamantul a fost reprezentat în fața Curții de D-nul M. Bektaş, avocat la Ankara. Guvernul turc („Guvernul”) a fost reprezentat de agentul său.

3. În cererea sa, partidul politic reclamant, care obținuse dreptul de a participa la alegerile legislative, se plânge de faptul că a făcut obiectul unei discriminări prin faptul că i-a fost respinsă cererea de finanțare acordată partidelor politice și prevăzută în Constituție.

4. La data de 30 iulie 2007, Curtea a hotărât să comunice Guvernului cererea. Aceasta a hotărât, de asemenea, că admisibilitatea și fondul cauzei vor fi examinate împreună.

ÎN FAPT**I. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI**

5. Reclamantul, ÖDP, este un partid politic turc, al cărui sediu este la Ankara.

6. Printr-un decret din 28 noiembrie 1998, Consiliul Electoral Superior a publicat lista celor optsprezece partide politice autorizate să participe la alegerile legislative și municipale din 18 aprilie 1999, listă pe care figura și ÖDP. Pentru a putea participa la alegerile respective, partidele politice trebuia să fie implantate în cel puțin jumătate din departamente, cu cel puțin șase luni înaintea datei scrutinului, și să-și fi organizat deja marele congres.

7. La 23 septembrie 1998, ÖDP a solicitat Ministerului Finanțelor să beneficieze de finanțarea acordată partidelor politice prin articolul 68 din Constituție.

8. Printr-o decizie din 23 noiembrie 1998, Ministerul Finanțelor a respins această cerere pe motivul că doar partidele politice care îndeplineau condițiile prevăzute de Legea nr. 2820 privind partidele politice erau eligibile pentru a primi finanțare publică.

9. La 29 decembrie 1998, ÖDP a introdus la tribunalul administrativ din Ankara un recurs în anularea deciziei din 23 noiembrie 1998. Acesta a subliniat, pentru început, faptul că însăși Constituția prevedea că „statul acordă partidelor politice finanțare suficientă și echitabilă” și că „legea definește principiile aplicabile în cazul finanțării acordate partidelor, precum și în cazul cotizațiilor membrilor săi și a liberalităților pe care le primesc”. Partidul a notat în mod special faptul că criteriile impuse de legea privind partidele politice excludeau de la beneficiul subvențiilor de stat pe cele care nu erau reprezentate în Parlament. Afirmând existența unei dificultăți în a desfășura activități și campanii politice fără a dispune de resursele economice necesare, acesta a susținut că excluderea prevăzută prin lege era neconstituțională și contrară principiilor unui stat democratic, obligațiilor statului de a promova drepturile și libertățile democratice și principiului nediscriminării. Partidul a adăugat că dispozițiile respective contraveneau, de asemenea, textelor internaționale în materie de protecție a drepturilor omului.

10. Printr-o hotărâre din 29 septembrie 1999, tribunalul administrativ din Ankara a respins recursul partidului reclamant, pe motivul că acesta nu îndeplinea condițiile prevăzute de Legea nr. 2820 privind partidele politice. Tribunalul nu s-a pronunțat asupra excepției de neconstituționalitate ridicată de ÖDP.

11. ÖDP a introdus un recurs în casarea hotărârii din 29 septembrie 1999, reîterând argumentele pe care le-a expus în prima instanță.

12. Printr-o hotărâre pronunțată la 25 aprilie 2002 și comunicată reclamantului la 10 iulie 2002, Consiliul de Stat a confirmat hotărârea atacată, pe care a considerat-o ca fiind conformă legii și procedurii.

II. DREPTUL ȘI PRACTICA INTERNE PERTINENTE

A. Contextul național

1. *Constituția*

13. Ultimul alineat al articolului 68 din Constituție prevede că „statul acordă partidelor politice finanțare suficientă și echitabilă” și că „legea definește principiile aplicabile în cazul finanțării acordate partidelor, precum și în cazul cotizațiilor membrilor săi și a liberalităților pe care le primesc”.

2. *Legea privind partidele politice*

14. Conform articolului 33 din Legea nr. 2839 privind partidele politice, statul acordă finanțare (a cărei sumă globală se ridică la 2/5000 din bugetul său) partidelor politice reprezentate în Parlament, în funcție de numărul de locuri de care dispun.

Partidele politice nereprezentate în Parlament au de asemenea dreptul la finanțare, cu condiția să fi obținut cel puțin 7% din voturile exprimate la alegerile precedente, la fel ca și partidele reprezentate de cel puțin trei deputați în Parlament, chiar dacă nu au participat la precedentele alegeri.

15. Finanțarea acordată partidelor politice este triplată în anul cu alegeri legislative și dublată în anul cu alegeri municipale.

3. Jurisprudența constituțională

16. Printr-o hotărâre din 20 noiembrie 2008, Curtea Constituțională turcă a respins, cu majoritate de voturi, o excepție de neconstituționalitate ridicată înaintea sa de către tribunalul administrativ din Ankara, potrivit căreia pragul de 7% impus de legea privind partidele politice pentru acordarea finanțării era discriminatoriu și deci, neconstituțional. Pentru a hotărî astfel, ea a considerat că partidele politice aveau ca principal obiectiv obținerea sprijinului electoratului pentru a participa la guvernare și pentru a contribui astfel la exprimarea opiniei poporului. Curtea Constituțională a dedus din aceasta că partidele care nu au obținut un sprijin suficient din partea electoratului nu contribuiau la exprimarea opiniei poporului în aceeași măsură ca și partidele politice care se bucurau de un sprijin popular mai larg. Ea a respins teza conform căreia criteriul gradului de contribuție al partidelor la viața politică democratică, folosit pentru a determina atribuirea finanțării, nu era obiectiv, echitabil și proporțional.

17. În ceea ce-i privește, judecătorii minoritari ai Curții Constituționale au estimat îndeosebi faptul că pragul de 7% era prea ridicat (corespunzând cu aproximativ trei milioane de voturi la alegerile din 2007), că favoriza în mod injust partidele politice care îl depășeau, că criteriul „contribuției la exprimarea opiniei poporului” era subiectiv și aducea atingere principiului statului de drept.

4. Finanțarea directă a partidelor politice și scurt istoric al alegerilor legislative făcând obiectul prezentei cauze

18. ÖDP a obținut 0,8% din voturile valabil exprimate la alegerile legislative din 18 aprilie 1999, 0,34% la cele din 3 noiembrie 2002 și 0,15% la cele din 2007.

19. Partidele care au beneficiat de finanțare înainte de alegerile în cauză obținuseră locuri în Adunarea Națională cu ocazia alegerilor legislative precedente sau mai mult de 7% din voturile valabil exprimate în cadrul acestora.

Înainte alegerilor generale din 1999, șase partide politice (dintre care unul singur nu era reprezentat în Parlament), din cele douăzeci și unu de candidate la acele alegeri, au obținut finanțare din partea statului. Pentru perioada anterioară alegerilor generale din 2002, șase partide (dintre care unul singur nu era reprezentat în Parlament) din cele cincisprezece care au candidat au obținut finanțare, iar pentru perioada anterioară alegerilor din 2007, această finanțare a fost acordată la cinci din cele cincisprezece partide candidate (trei dintre beneficiare nefiind reprezentate în Parlament). ÖDP nu a beneficiat niciodată de această finanțare.

B. Prevederile internaționale

20. Pasajele pertinente din „Liniile directoare privind reglementarea partidelor politice” elaborate de OSCE/BIDDH și de Comisia de la Veneția și adoptate de către aceasta din urmă în cadrul celei de-a 84-a sesiuni plenare (Veneția, 5-16 octombrie 2010, CDL-AD(2010)024) prevăd următoarele:

„3. Finanțarea publică

a) Importanța finanțării publice

176. În toată lumea, finanțarea publică și reglementările aferente (inclusiv cele care limitează cheltuielile, divulgarea și executarea imparțială) au fost concepute și adoptate ca o potențială modalitate de a împiedica corupția, de a consacra rolul important jucat de partidele politice și de a pune capăt dependenței excesive față de donatorii privați. Aceste sisteme de finanțare urmăresc să garanteze că partidele sunt în măsură să se confrunte în cadrul alegerilor în baza principiului egalității de șanse și, pe cale de consecință, să consolideze pluralismul politic și să contribuie la buna funcționare a instituțiilor democratice. În general, legislatorul trebuie să tindă spre atingerea unui just echilibru între contribuțiile publice și private în materie de resurse de finanțare a partidelor politice. Alocarea de fonduri publice nu ar trebui în nici un caz să limiteze sau să aducă atingere independenței unui partid politic.

177. Cuantumul fondurilor publice alocate partidelor trebuie calculat în mod riguros, astfel încât acesta să constituie o contribuție utilă, fără a înlătura, în același timp, nevoia contribuțiilor private sau a anula impactul donațiilor individuale. Chiar dacă particularitățile alegerilor și campaniilor electorale în diferite state împiedică identificarea unui cuantum universal aplicabil, legislația ar trebui să stabilească mecanisme de supraveghere concepute pentru a determina în mod periodic impactul sistemelor de finanțare publică și eventuala necesitate de a modifica nivelul alocațiilor. În general, subvențiile ar trebui să fie suficiente pentru a constitui un sprijin real, fără a deveni singura sursă de venit și fără a crea condițiile unei dependențe excesive față de stat.

(...)

b) Sprijinul financiar

178. Legislația ar trebui să autorizeze în mod explicit statul să sprijine financiar partidele politice. Alocarea de fonduri publice partidelor este în mod frecvent considerată ca fiind inerentă respectării principiului egalității șanselor tuturor candidaților, mai ales în cazul în care mecanismul de finanțare din partea statului conține dispoziții speciale pentru femei și pentru reprezentanții minorităților. Atunci când se acordă finanțare partidelor, legislația pertinentă ar trebui să prevadă linii directoare clare, care să permită fixarea cuantumului acestor subvenții, acestea trebuind alocate beneficiarilor după criterii obiective și într-o manieră imparțială. (...)

c) Alte forme de sprijin public

179. În afara finanțării directe, statul poate propune partidelor sprijin sub alte forme, inclusiv scutiri fiscale pentru activitățile desfășurate, alocarea unui timp de emisie gratuit sau utilizarea cu titlu gratuit a unor săli pentru reuniuni publice, în timpul campaniilor electorale. În toate aceste cazuri, ajutorul financiar și în natură trebuie acordat conform principiilor egalității de șanse a tuturor partidelor și a tuturor candidaților (inclusiv femeile și reprezentanții minorităților). Chiar dacă acest ajutor nu poate avea întotdeauna un caracter absolut „egal”, este necesară stabilirea unui sistem care să permită verificarea unei repartizări proporționale (sau echitabile) a ajutorului de stat (fie el financiar sau în natură), care să răspundă criteriilor de obiectivitate, de echitate și de bun simț.

(...)

4. Alocarea fondurilor

183. Tipurile de ajutor public pentru partidele politice ar trebui definite de legislația pertinentă. Anumite sisteme prevăd alocarea fondurilor înaintea unor alegeri, pe baza rezultatelor alegerilor precedente sau a justificării unui nivel minim de susținere. Alte sisteme prevăd plăți efectuate abia după desfășurarea alegerilor, pe baza rezultatelor definitive. În general, alocarea în tot sau în parte a fondurilor înaintea alegerilor permite o mai bună garantare a capacității partidelor de a rivaliza de pe picior de egalitate.

(...)

185. Alocarea de fonduri poate fi strict egală („egalitate absolută”) sau proporțională cu rezultatele obținute de către partidele în cauză, cu ocazia ultimelor alegeri, sau cu nivelul de susținere dovedit („alocare echitabilă”). Nu există niciun sistem de reglementare universal aplicabil în acest domeniu. Este de subliniat că legile care prevăd o finanțare publică reușesc în general să instaureze un pluralism politic și o egalitate de șanse dacă prevăd un sistem de alocare bazat în același timp pe principiul egalității absolute și pe cel al echității. Atunci când se cere un nivel minim de susținere pentru obținerea unei finanțări, este nevoie să se evite fixarea unui prag excesiv de ridicat, pentru a nu aduce atingere pluralismului politic și partidelor mici. De altfel, este în interesul pluralismului politic să existe un prag pentru finanțarea politică, inferior celui cerut pentru atribuirea mandatelor în Parlament.

(...)

187. Legislația ar trebui să vegheze ca modalitatea de atribuire a fondurilor să nu creeze un monopol sau să permită alocarea unui quantum disproporționat către unul din partide. De asemenea, modalitatea de atribuire a fondurilor nu ar trebui să permită ca cele două principale partide politice să monopolizeze primirea fondurilor publice.

5. Necesitatea unei finanțări publice

188. Ar trebui ca cel puțin un anumit nivel de finanțare publică să fie acordat partidelor reprezentate în Parlament. Cu toate acestea, pentru a promova pluralismul politic, fondurile ar trebui, în mod ideal, alocate egal către toate partidele care pot dovedi un nivel minim de susținere din partea cetățenilor și care au candidați la alegeri. Această practică este de o importanță aparte pentru noile partide cărora trebuie să li se acorde o șansă echitabilă de a rivaliza cu partidele deja existente.

(...)

190. Finanțarea publică, prin furnizarea unor resurse suplimentare partidelor politice, poate consolida pluralismul politic. Este, astfel, considerat rezonabil ca legea să ceară partidelor beneficiare să facă dovada unui nivel minim de susținere din partea electoratului, înainte de a primi astfel de fonduri. În același timp, refuzul acordării subvențiilor publice către celelalte partide riscă să afecteze pluralismul și opțiunile politice. Este admisă, cu titlu de bună practică, enunțarea unor linii directoare care să indice în mod clar felul în care noile partide pot fi autorizate, în anumite cazuri, să primească fonduri publice, precum și modul în care ajutorul public se poate acorda și altor partide decât celor reprezentate în Parlament. Un sistem generos, care să stabilească eligibilitatea partidelor care pot beneficia de fonduri publice, ar trebui să fie luat în considerare, pentru a asigura posibilitatea alegătorilor de a avea suficient de multe opțiuni politice pentru a face o alegere reală. „

I. CU PRIVIRE LA ADMISIBILITATE

21. Curtea constată că cererea nu este în mod vădit nefondată în sensul articolului 35 § 3 a) din convenție și că aceasta nu prezintă niciun alt motiv de inadmisibilitate. Prin urmare, aceasta trebuie declarată admisibilă.

II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 14 DIN CONVENȚIE COROBORAT CU ARTICOLUL 3 DIN PROTOCOLUL NR. 1

22. Invocând articolele 9, 10, 11 și 14 din Convenție, partidul reclamant susține că, prin refuzarea acordării finanțării disponibile altor partide, pe motivul că ar fi obținut mai puțin de 7% din voturile exprimate la alegerile legislative precedente, statul l-a supus la o discriminare care l-a defavorizat în campaniile electorale din 1999, 2002 și 2007. În acest mod, statul ar fi adus atingere liberei exprimări a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.

23. Curtea va examina mai întâi acest capăt de cerere prin prisma articolului 14 din convenție coroborat cu articolul 3 din Protocolul nr. 1.

Articolul 14 din Convenție este redactat după cum urmează:

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

Articolul 3 din Protocolul nr. 1 la convenție prevede:

„Înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.”

A. Argumentele părților

24. Reclamantul susține că refuzul de a i se acorda finanțare publică, în legătură cu care se plânge, a creat o inegalitate între diferitele partide politice candidate la alegerile legislative, prin sporirea șanselor de succes ale celor care erau deja reprezentate în Parlament sau care obținuseră mai mult de 7% din voturi cu ocazia alegerilor precedente. Aceste partide au beneficiat de o sursă importantă de finanțare, care le-a conferit un avantaj necuvenit (și contrar îndeosebi dispozițiilor constituționale și din convenție care interzic discriminarea) în raport cu noile partide candidate la alegeri, în special cu privire la difuzarea opiniilor acestora – ajutorul întărindu-le capacitatea de a accede la sursele de mass media – și în ceea ce privește organizarea diverselor reuniuni și activități socioculturale la nivel național.

25. Guvernul contestă argumentele reclamantului. El subliniază că distincția operată între partide în materie de finanțare publică este bazată pe rezultatele

alegerilor precedente (în termeni de voturi exprimate sau de locuri obținute în Parlament cu ocazia acestor alegeri). Altfel spus, distincția este bazată pe motive legitime și obiective. Un refuz de finanțare publică bazat pe opiniile politice promovate de un partid ar fi putut fi considerat ca fiind discriminatoriu, însă acesta nu este cazul în speță. De altfel, statele dispun de o largă marjă de apreciere în a impune partidelor politice condiții minime de eligibilitate pentru acordarea ajutorului de stat, cu rezerva ca participarea la viața politică a acestor partide să nu fie îngrădită.

B. Criteriile utilizate de Curte cu privire la aplicarea articolului 14 din convenție coroborat cu articolul 3 din Protocolul nr. 1

26. Curtea amintește că discriminarea consistă în tratarea, într-o manieră diferită și fără o justificare obiectivă și rezonabilă, a persoanelor aflate în situații comparabile. Unui tratament diferențiat îi lipsește „justificarea obiectivă și rezonabilă” atunci când nu urmărește un „scop legitim” sau când nu există un „raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit” (a se vedea, printre altele, *Sejdić și Finci împotriva Bosniei și Herțegovinei* [GC], nr. 27996/06 și 34836/06, § 42, CEDH 2009). Întinderea marjei de apreciere de care părțile contractante se bucură în acest sens variază în funcție de circumstanțe, de domenii și de context (*Andrejeva împotriva Letoniei* [GC], nr. 55707/00, § 82, 18 februarie 2009).

27. Curtea reamintește, de asemenea, că articolul 3 din Protocolul nr. 1 consacră un principiu fundamental într-un regim politic cu adevărat democratic și are o importanță capitală în cadrul sistemului convenției (*Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei*, 2 martie 1987, § 47, seria A nr. 113). Rolul statului, ca garant final al pluralismului, implică adoptarea unor măsuri pozitive pentru „organizarea” de alegeri democratice în „condiții care asigură libera exprimare a opiniei poporului asupra alegerii corpului legislativ” (*Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citat anterior, § 54).

28. Alegerile libere și libertatea de exprimare, în special libertatea dezbaterilor publice, constituie baza oricărui regim democratic (*Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citat anterior, § 47 și *Lingens împotriva Austriei*, 8 iulie 1986, §§ 41-42, seria A nr. 103). „Libera exprimare a opiniei poporului asupra alegerii corpului legislativ” privește de asemenea articolul 11 din convenție, care garantează libertatea de asociere și deci, incidental, libertatea partidelor politice, care reprezintă o formă de asociere esențială pentru buna funcționare a democrației. Această exprimare nu s-ar putea concepe fără concursul unei pluralități de partide politice, reprezentând curente de opinie care traversează populația unei țări. Răsfrângându-se nu doar asupra instituțiilor politice, ci și, grație mijloacelor media, asupra tuturor nivelurilor vieții în societate, partidele politice aduc o contribuție de neînlocuit la dezbaterile politice, care se regăsește în esența noțiunii de societate democratică (*Lingens*, citat anterior, § 42 ; *Castells împotriva Spaniei*, 23 aprilie 1992, § 43, seria A nr. 236 ; *Partidul comunist unit din Turcia și alții împotriva Turciei*, 30 ianuarie 1998, *Culegere de hotărâri și decizii* 1998-I, § 44 și *Yumak și Sadak împotriva Turciei* [GC], nr. 10226/03, § 107, CEDH 2008).

29. Așa cum Comisia Europeană a Drepturilor Omului a precizat în mai multe rânduri, expresia „libera exprimare a opiniei poporului” înseamnă ca alegerile să nu comporte vreo presiune de orice fel în ceea ce privește alegerea unuia sau mai multor

candidați și ca, în această alegere, electoratul să nu fie pe nedrept incitat să voteze pentru un partid sau pentru un altul (*X. împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 7140/75, Decizii și rapoarte (DR) 7, p. 99). Cuvântul „alegere” implică necesitatea asigurării pentru diferitele partide politice a unor posibilități rezonabile de a-și prezenta candidații la alegeri (*ibidem*; a se vedea, de asemenea, *X împotriva Islandei*, nr. 8941/80, decizie a Comisiei din 8 decembrie 1981, DR 27, p. 156 și *Yumak și Sadak*, citat anterior).

30. Acestea fiind expuse, drepturile garantate prin articolul 3 din Protocolul nr. 1 nu sunt absolute, existând loc pentru „limitări implicite”, statele având nevoie de acordarea unei largi marje de apreciere în materie (a se vedea, printre altele, *Matthews împotriva Regatului Unit* [GC], nr. 24833/94, § 63, CEDH 1999-I și *Labita împotriva Italiei* [GC], nr. 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV). Cât privește dreptul de a se prezenta la alegeri, și anume aspectul „pasiv” al drepturilor garantate prin articolul 3 din Protocolul nr. 1, Curtea se arată chiar mai prudentă în aprecierea restricțiilor în acest context, decât atunci când are de examinat restricțiile dreptului la vot, și anume elementul „activ” al drepturilor garantate prin articolul 3 din Protocolul nr. 1.

31. În același timp, aparține Curții să statueze în ultimă instanță asupra conformării la exigențele impuse de articolul 3 din Protocolul nr. 1; ea trebuie să se asigure că condițiile la care sunt supuse dreptul la vot și dreptul de a candida la alegeri nu se reduc până la punctul de a aduce atingere substanței însăși a acestor drepturi și de a le priva de eficiență (*Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citat anterior, § 52).

C. Aplicarea principiilor susmenționate la prezenta cauză

1. Existența unei diferențe de tratament

32. În prezenta cauză, Curtea observă faptul că partidul reclamant susține că la alegerile legislative din 1999, 2002 și 2007, a fost defavorizat în raport cu partidele beneficiare ale unei finanțări de stat, această finanțare fiindu-i refuzată pe motivul că nu era reprezentat în Parlament (din cauza pragului de reprezentativitate fixat la 10% din voturile exprimate la nivel național) și că obținuse mai puțin de 7% din voturile exprimate la alegerile legislative precedente.

33. Curtea constată că ÖDP, fondat în 1996, nu a putut solicita finanțare de stat decât după alegerile din 1999. Rezultatele obținute de ÖDP la alegerile următoare, inferioare pragului de 7% fixat de legea națională, - 0,8% din voturile valabil exprimate la alegerile legislative din 18 aprilie 1999, 0,34% la cele din 3 noiembrie 2002 și 0,15% la cele din 2007 (paragrafele 18-19 supra) – nu i-au permis să beneficieze de respectiva finanțare.

34. Cu toate acestea, Curtea observă că, înainte de alegerile generale din 1999, șase partide politice (dintre care unul singur nu era reprezentat în Parlament) din cele douăzeci și unu de candidate la acele alegeri primiseră finanțare de stat. Pentru perioada anterioară alegerilor generale din 2002, șase partide (dintre care unul singur nu era reprezentat în Parlament) din cele cincisprezece care fuseseră candidate, au beneficiat de această finanțare, iar pentru perioada anterioară alegerilor din 2007, finanțarea a fost acordată la cinci din cele cincisprezece partide candidate (trei dintre beneficiare nefiind reprezentate în Parlament).

35. În mod evident, sistemul de finanțare publică a partidelor politice aplicat în speță, a defavorizat partidul reclamant, care nu a primit nicio finanțare, în comparație cu partidele concurente, care s-au bucurat de acest beneficiu și au putut astfel să-și finanțeze mult mai ușor difuzarea opiniilor lor la nivel național. Așadar, partidul reclamant a făcut obiectul unei diferențe de tratament în exercitarea drepturilor sale electorale conform articolului 3 din Protocolul nr. 1, ca urmare a aplicării acestui sistem.

36. Aparține Curții să verifice, în lumina principiilor expuse anterior, dacă sistemul aplicat urmărește un scop legitim și dacă există un raport de proporționalitate rezonabil între mijloacele folosite și scopul urmărit. Aplicarea acestor două criterii îi va permite să răspundă la întrebarea dacă măsurile în cauză constituie o discriminare contrară articolului 14 din convenție „și/sau au adus atingere substanței însăși a dreptului poporului la liberă exprimare în sensul articolului 3 din Protocolul nr. 1”.

2. Scopul legitim al diferenței de tratament

37. În materie de finanțare a partidelor politice, Curtea recunoaște că cotizațiile aderenților, sursă tradițională de finanțare, nu mai sunt suficiente pentru a face față cheltuielilor în continuă creștere, într-un context marcat de concurență politică, precum și de complexitatea și de costul mijloacelor de comunicare moderne. Aceasta observă că în țările europene, ca peste tot în lume, finanțarea publică a partidelor politice este concepută ca un mijloc de a împiedica corupția și de a evita dependența excesivă a partidelor față de donatorii privați. Prin urmare, această finanțare vizează consolidarea pluralismului politic și contribuie la buna funcționare a instituțiilor democratice.

38. Din analiza sistemelor aplicate în majoritatea statelor europene, reiese faptul că nu există o reglementare uniformă în materie. În această privință, Curtea observă că subvențiile acordate partidelor politice cu ocazia alegerilor sunt repartizate între acestea într-o manieră strict egală sau conform principiului alocării echitabile, și anume în funcție de rezultatele acestora la alegerile precedente.

39. Se poate, de asemenea, observa că legile naționale ale statelor contractante care au optat pentru sistemul alocării echitabile a finanțării publice, cer aproape întotdeauna un nivel minim de susținere electorală. În absența acestui prag de reprezentativitate, este posibil ca sistemele în cauză să aibă ca efect denaturat incitarea clasei politice la multiplicarea candidaturilor pentru a beneficia de un venit mai important, cauzând astfel o „inflație a candidaturilor”, deoarece fiecare vot obținut aduce anual o anumită sumă cu titlu de finanțare publică.

40. În statele membre altele decât Turcia, nivelul minim de reprezentativitate pe care unui partid politic trebuie să-l atingă pentru a putea beneficia de ajutor de stat, variază între 0,5% și 5% din voturile exprimate la alegerile precedente și este deseori inferior pragului electoral cerut pentru atribuirea locurilor în Parlament, noile partide politice, care beneficiază de un nivel minim de sprijin din partea electoratului, primind un ajutor public proporțional cu reprezentativitatea electorală.

41. Curtea constată, de asemenea, că niciunul din textele adoptate de către organele Consiliului Europei cu privire la situația partidelor politice într-un regim democratic pluralist, nu califică ca fiind nerezonabilă exigența impusă de legile

naționale partidelor beneficiare de fonduri publice de a dispune de un nivel minim de sprijin din partea electoratului, și nici nu fixează un barem concret în cauză. În această privință, Curtea face trimitere la observațiile anumitor instituții specializate, din care rezultă, pe de o parte, că este oportună evitarea fixării unui prag excesiv de ridicat, pentru a nu aduce atingere pluralismului politic și partidelor mici („Linii directoare referitoare la reglementările privitoare la partidele politice” pregătite de OSCE/BIDDH și Comisia de la Veneția, adoptate la 15-16 octombrie 2010, CDL-A(2010)024, § 185 – paragraful 22 supra) și, pe de altă parte, că modalitatea de atribuire a fondurilor nu ar trebui nici ea să permită ca cele mai mari două partide politice să monopolizeze primirea fondurilor publice (*idem*, § 187).

42. În lumina celor mai sus enunțate, Curtea consideră că finanțarea publică a partidelor politice după un sistem de alocare echitabilă, care cere un nivel minim de susținere din partea electoratului, urmărește scopul legitim de a asigura pluralismul democratic cu evitarea, în același timp, a unei fragmentări excesive și nefuncționale a candidaturilor, consolidând, prin urmare, exprimarea opiniei publice cu privire la alegerea corpului legislativ (a se vedea, în același sens, *Fournier împotriva Franței*, nr. 11406/85, decizia Comisiei din 10 martie 1988, DR 55, p. 130 și, *mutatis mutandis*, *Cheminade împotriva Franței* (dec.), nr. 31559/96, 26 ianuarie 1999 în ceea ce privește sistemul de finanțare publică limitat la rambursarea cheltuielilor de propagandă și de cauțiune doar pentru acei candidați sau acele liste care au obținut un anumit procentaj din voturile exprimate).

3. Proportionalitatea diferenței de tratament

43. Curtea observă că nivelul minim de reprezentativitate cerut în Turcia pentru partidele care pretind finanțare publică, și anume 7% din voturile exprimate la alegerile legislative precedente, este cel mai ridicat din Europa (paragraful 40 supra). Pentru a se asigura că pragul în cauză nu este disproporționat, Curtea va proceda mai întâi la evaluarea efectelor. Ea va examina apoi corectivele incidente.

44. Curtea observă, în primul rând, că pragul de 7% este inferior pragului electoral minim cerut pentru atribuirea de locuri în Parlamentul turc, și anume 10% din voturile exprimate la nivel național. Cu ocazia alegerilor legislative care fac obiectul prezentei cauze, partidele politice nereprezentate în Parlament care atinseseră pragul de 7% din voturile exprimate, puteau primi finanțare până la alegerile următoare. La alegerile din 1999, unul din cei șase beneficiari ai fondurilor publice nu era reprezentat în Parlament. La cele din 2002, această proporție a fost identică, iar la cele din 2007, trei partide nereprezentate în Parlament și două partide reprezentate au beneficiat de fonduri publice. Altfel spus, în perioadele relevante pentru prezenta cauză, partidele politice reprezentate în Parlament nu au monopolizat ajutorul public, și nicidecum acesta nu s-a limitat la partidul la putere și la principalul partid de opoziție.

45. De asemenea, Curtea trebuie să țină cont de rezultatele partidului reclamant la alegerile legislative anterioare perioadelor în care s-a acordat ajutorul public în cauză. Voturile obținute de partidul reclamant reprezentau între 0,8% și 0,15% din voturile valabil exprimate cu ocazia respectivelor alegeri. Cu mult sub pragul de reprezentativitate cerut de către legislația turcă pentru alocarea fondurilor publice, aceste rezultate ar fi fost de asemenea considerate insuficiente pentru acordarea unei

astfel de finanțări în multe dintre statele europene. Dacă capătul de cerere al partidului reclamant nu poate fi considerat o *actio popularis* deoarece acesta a fost afectat într-o manieră directă și imediată de pragul de reprezentativitate cerut în cauză, aceasta nu înseamnă, totodată, că ÖDP a reușit să demonstreze Curții că se bucura de un sprijin al electoratului turc care să-i confere o reprezentativitate mai puțin neglijabilă.

46. Trebuie, de asemenea, ținut cont de faptul că statul furnizează partidelor politice alte forme de susținere publică decât finanțarea directă. Printre corectivele aduse de sistemul de finanțare publică în vigoare în Turcia, care nu permite tuturor partidelor să primească subvenții directe, se pot menționa scutirile de impozite, acordate pentru anumite venituri ale acestora, precum și alocarea unui timp de emisie în perioadele de campanie electorală. Nu s-a contestat în fața Curții faptul că ÖDP a beneficiat de aceste modalități alternative de ajutor public.

47. În lumina concluziilor la care a ajuns Curtea cu privire la eșecul partidului reclamant de a-și asigura un nivel minim de sprijin din partea cetățenilor, precum și cu privire la efectul compensatoriu al celorlalte forme de ajutor public de care partidul a beneficiat, aceasta consideră că diferența de tratament în cauză este în mod rezonabil proporțională cu scopul urmărit.

48. Curtea concluzionează că, în circumstanțele cauzei, refuzul Statului de a acorda partidului reclamant un ajutor financiar direct, pe motivul că acest partid nu a atins nivelul minim de reprezentativitate de 7% cerut de lege, se bazează pe o justificare obiectivă și rezonabilă, care nu a adus atingere esenței dreptului poporului la liberă exprimare, nefiind astfel contrar articolului 14 coroborat cu articolul 3 din Protocolul nr. 1.

49. Prin urmare, nu a avut loc o încălcare a acestor dispoziții.

III. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 9, 10 ȘI 11 DIN CONVENȚIE

50. Partidul reclamant se plânge, de asemenea, de o încălcare a articolelor 9, 10 și 11 din convenție. Având în vedere faptul că aceste capete de cerere se referă la aceleași fapte ca cele analizate din perspectiva articolului 14 din convenție coroborat cu articolul 3 din Protocolul nr. 1, Curte consideră că nu este necesară analizarea lor separată.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. *Declară*, în unanimitate, admisibilă cererea;
2. *Hotărăște*, cu cinci voturi contra două, că nu a avut loc o încălcare a articolului 14 din convenție coroborat cu articolul 3 din Protocolul nr. 1;
3. *Hotărăște*, în unanimitate, că nu este necesară analizarea separată a capetelor de cerere referitoare articolele 9, 10 și 11 din convenție.

Redactată în limba franceză, apoi comunicată în scris la 10 mai 2012, în temeiul articolului 77 §§ 2 și 3 din regulament.

Stanley Naismith Françoise Tulkens
Grefier Președinte

La prezenta hotărâre se adaugă în anexă, în temeiul articolului 45 § 2 din convenție și a articolului 74 § 2 din regulament, expunerea opiniei separate a judecătorilor F. Tulkens et A. Sajó.

F.T.
S.H.N.

Opiniile separate nu sunt traduse, însă se regăsesc în limbile engleză și/sau franceză în versiunea/versiunile oficială/(e) a(le) hotărârii, care poate/pot fi consultată/(e) în baza de date HUDOC a jurisprudenței Curții.

© Consiliul Europei/Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 2013.

Limbile oficiale ale Curții Europene a Drepturilor Omului sunt engleza și franceza. Prezenta traducere a fost realizată cu sprijinul Fondului Fiduciar pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei (www.coe.int/humanrightstrustfund). Ea nu obligă în niciun fel Curtea, care, de altfel, nu își asumă răspunderea pentru calitatea acesteia. Traducerea poate fi descărcată din baza de date HUDOC a Curții Europene a Drepturilor Omului (<http://hudoc.echr.coe.int>) sau din oricare altă bază de date în care Curtea a făcut această traducere disponibilă. Traducerea poate fi reprodușă în scop necomercial, condiția fiind ca titlul cauzei să fie citat în întregime, împreună cu referirea la dreptul de autor menționat anterior și la Fondul Fiduciar pentru Drepturile Omului. Dacă intenționați să folosiți vreun fragment din această traducere în scop comercial, vă rugăm să contactați publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/ European Court of Human Rights, 2013

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil de l'Europe/ Cour Européenne des Droits de l'Homme, 2013

Les langues officielles de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>) ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante: publishing@echr.coe.int.