

- © Traducerea și permisiunea pentru republicare au fost oferite de către Curtea Constituțională a Republicii Moldova în scopul includerii sale în baza de date HUDOC a Curții.
- © The present text and the authorisation to republish it were granted by the Constitutional Court of the Republic of Moldova for the purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.
- © La traduction et l'autorisation de republier ont été accordées sous l'autorité de la Cour Constitutionnelle de la République de Moldova à son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.

## ***Mugemangango v. Belgia [MC] - [310/15](#)***

Hotărârea din 10.7.2020 [MC]

### **Articolul 3 din Protocolul nr. 1**

#### **Candidare la alegeri**

Cerere prin care se cere renumărarea buletinelor de vot examinată de o autoritate căreia îi lipsește imparțialitatea, prin intermediul unei proceduri lipsite de garanții adecvate și suficiente: *încălcare*

### **Articolul 13**

#### **Remediu efectiv**

Eșecul de a oferi un remediu efectiv prin intermediul căruia să se conteste rezultatele alegerilor și să se ceară renumărarea buletinelor de vot: *încălcare*

*În fapt* – În baza legii electorale belgiene, adunările legislative sunt competente să verifice orice neregulă din timpul alegerilor, excluzând competența altui tribunal sau a altei autorități. Candidând la alegeri pentru Parlamentul Regiunii Valone în 2014, reclamantului i-au lipsit doar paisprezece voturi pentru a câștiga un loc. Fără a cere anularea alegerilor și organizarea altora noi, reclamantul a cerut o reexaminare a buletinelor de vot care au fost declarate necompletate, nevalide sau îndoielnice (peste 20,000) și o renumărare a voturilor valide din circumscripția sa. În timp ce Comisia Parlamentului Valoniei privind Examinarea Atestatelor a constatat că cererea reclamantului era fondată și a propus o renumărare a voturilor, Parlamentul Valoniei, care nu era constituit încă la acea dată, a decis să nu urmeze concluzia și a aprobat atestatele reprezentanților aleși. Reclamantul s-a plâns de procedura examinării cererii sale.

*În drept* – Articolul 3 din Protocolul nr. 1: Acolo unde neregulile de la numărarea voturilor sau din documentele electorale puteau afecta rezultatul alegerilor, procedurile corecte pentru renumărarea voturilor constituiau o garanție importantă pentru corectitudinea și succesul întregului proces electoral. Conceptul de alegeri libere ar fi supus riscului doar dacă există probe privind încălcarea procedurii apte să împiedice libera exprimare a opiniei poporului și acolo unde plângerile privind existența unor asemenea încălcări nu au avut parte de o examinare efectivă la nivel național. Prin urmare, Curtea a trebuit să constate, mai întâi, dacă afirmațiile reclamantului erau suficient de serioase și de justificate, iar în al doilea rând, dacă acestea au avut parte de o examinare efectivă.

(a) *Cu privire la caracterul serios și justificat al susținerilor reclamantului* – Comisia Parlamentului Valoniei privind Examinarea Atestatelor („Comisia privind atestatele”) a stabilit că în mai multe scenarii vizate, distribuirea locurilor în circumscripția reclamantului putea fi modificată, dacă buletinele de vot necompletate, nevalide sau îndoielnice ar fi fost numărate din nou și considerate valide. Această modificare putea afecta, de asemenea, distribuirea locurilor în alte circumscripții ale Provinciei. Faptul a fost confirmat de plenul Parlamentului Valoniei. În orice caz, nu se putea exclude că reclamantul putea fi declarat ales ca urmare a renumărării pe care o cerea. În consecință, nu se putea susține că presupusele erori nu ar fi subminat siguranța rezultatelor.

Reclamantul a avansat susțineri suficient de serioase și de justificate care puteau conduce la modificarea distribuirii locurilor. Totuși, acest fapt nu a presupus în mod necesar că Parlamentul Valoniei trebuia să confirme cererea sa privind renumărarea. Deși renumărarea voturilor era o garanție importantă cu privire la caracterul echitabil al procesului electoral, nu era de competența Curții să stabilească acțiunile precise pe care autoritățile trebuiau să le întreprindă. Sarcina Curții era

să verifice dacă dreptul reclamantului de a candida la alegeri fusese efectiv; acest fapt ar implica că susținerile sale, care erau suficient de serioase și de justificate, trebuiau supuse unei examinări efective care să satisfacă exigențele stabilite mai jos.

(b) *Cu privire la caracterul efectiv al examinării susținerilor reclamantului* – Pentru ca examinarea contestațiilor în materia drepturilor electorale să fie efectivă, procesul de luare a deciziilor privind contestarea rezultatelor electorale trebuia să fie însoțit de garanții adecvate și suficiente care să asigure, în particular, evitarea oricărui arbitrar. Asemenea garanții serveau asigurării respectării preeminenței dreptului în timpul procedurii de examinare a litigiilor electorale, astfel încât să fie garantată legitimitatea Parlamentului și să poată activa, prin urmare, fără riscul vreunor critici cu privire la componența sa. Ceea ce conta era menținerea încrederii electoratului în Parlament. În această privință, garanțiile asigurau buna funcționare a unei democrații politice efective și, prin urmare, reprezentau o etapă preliminară pentru orice autonomie parlamentară.

Bineînțeles, regulile privind funcționarea internă a unui parlament, inclusiv cele privind componența organelor sale, ca un aspect al autonomiei parlamentare, țineau, în principiu, de marja de apreciere a statelor contractante. Totuși, marja discreționară de care se bucură autoritățile naționale trebuie să fie compatibilă cu conceptele „democrației politice efective” și „preeminenței dreptului” la care se referă Preambulul Convenției. Rezultă că autonomia parlamentară poate fi exercitată în mod valid doar în conformitate cu principiul preeminenței dreptului.

Cazul reclamantului presupunea un litigiu postelectoral cu privire la rezultatele alegerilor, adică referitor la legalitatea și la legitimitatea componenței parlamentului nou ales. În această privință, cazul era diferit de litigiile care pot apărea după alegerea în mod valid a unui candidat, adică în privința unui membru cu drepturi depline al parlamentului la data care componența legislativului fusese aprobată conform procedurii în vigoare în sistemul național vizat. La data examinării și luării deciziei cu privire la cazul reclamantului, atât Comisia privind atestatele, cât și plenul Parlamentului Valoniei erau compuse din membrii parlamentului ales în alegerile a căror validitate era contestată de reclamant. Mai mult, la data la care Parlamentul Valoniei a decis să respingă cererea, atestatele membrilor săi nu fuseseră încă aprobate, iar ei nu depuseseră jurământ. Astfel, Parlamentul încă urma să fie format. Acest factor trebuia avut în vedere în privința ponderii acordate de Curte autonomiei parlamentare la examinarea respectării drepturilor garantate de articolul 3 din Protocolul nr. 1.

Curtea și-a axat controlul asupra următoarelor chestiuni:

(i) *Garanțiile imparțialității organului decizional* – articolul 3 din Protocolul Nr. 1 urmărea să consolideze încrederea cetățenilor în Parlament, garantându-le legitimitatea democratică și, ca atare, din acest articol decurgeau și exigențe cu privire la imparțialitatea organului care examinează litigii electorale și importanța pe care aparențele puteau să le creeze în acest sens.

În contextul dreptului la alegeri libere garantat de articolul 3 din Protocolul nr. 1, garanțiile necesare ale imparțialității erau concepute să asigure faptul că hotărârea se baza doar pe considerente factuale și juridice, nu și pe cele politice. Examinarea unei plângeri cu privire la rezultatele alegerilor nu trebuia să se transforme într-un forum pentru luptele politice dintre diferite partide. În această privință, membrii parlamentului nu puteau fi „neutri din punct de vedere politic” prin definiție. De aici decurgea faptul că, într-un sistem ca cel existent în Belgia, în care Parlamentul era unicul judecător în alegerea membrilor săi, trebuia să se acorde o atenție deosebită garanțiilor imparțialității prevăzute în dreptul național cu privire la procedura de examinare a constatărilor rezultatelor electorale.

Având în vedere standardele elaborate și recomandările emise de alte organisme europene și internaționale, s-a pus problema dacă sistemul instituit în baza legii belgiene, așa cum a fost aplicat în circumstanțele cazului reclamantului, oferea suficiente garanții de imparțialitate.

Plângerea reclamantului a fost examinată inițial de Comisia privind atestatele. Comisa avea șapte membri, aleși prin tragere la sorți, dintre membrii aleși în Parlamentul Valoniei. Ea era compusă exclusiv din membri ai Parlamentului și nu erau obligați prin lege să fie reprezentanți ai diferitor grupuri politice din Parlament. Doi membri ai Parlamentului care făceau parte din Comisia privind atestatele au fost aleși de aceeași circumscripție în care a candidat și reclamantul. În acea perioadă, în Regulamentul Parlamentului Valoniei sau în alte instrumente de reglementare nu exista vreo normă care să prevadă retragerea membrilor vizați din parlament, iar ei se abțineau în mod voluntar de la

participare. Totuși, concluziile din raportul Comisiei arătau că membrii în discuție fuseseră prezenți în cadrul deliberărilor cu privire la plângerea reclamantului și votaseră raportul final care urma să-i fie prezentat plenului Parlamentului, și care includea avizul privind fondul cauzei. În orice caz, avizul Comisiei privind atestatele a fost transmis apoi plenului Parlamentului, care nu a urmat concluziile raportului.

Membrii aleși în circumscripția reclamantului, care erau opozanții lui direcți, nu au fost excluși de la vot în plenul Parlamentului Valoniei. Prin urmare, decizia a fost luată de un organ care includea membri ai parlamentului, a căror alegere ar fi fost pusă în discuție dacă plângerea reclamantului ar fi fost declarată fondată și ale căror interese erau într-o contradicție directă cu interesele acestuia. Decizia privind plângerea reclamantului a fost luată cu o majoritate simplă. O asemenea reglementare a procedurii de vot îi permitea majorității să-și impună propria opinie, chiar dacă ar fi existat o minoritate semnificativă. Astfel, contrar recomandărilor Comisiei de la Veneția, regula privind votarea cu o majoritate simplă care fusese aplicată fără vreo ajustare în acest caz nu era aptă să protejeze reclamantul – un candidat al unui partid politic care nu era reprezentat în Parlamentului Valoniei înainte de alegerile din 25 mai 2014 – de o decizie partizană.

Decurge că plângerea reclamantului a fost examinată de un organism care nu a oferit garanții suficiente de imparțialitate.

(ii) *Cu privire la puterea discreționară de care se bucură organul decizional* – Puterea discreționară de care se bucură organul care adoptă decizii în materie electorală nu putea fi una excesivă; aceasta trebuia circumscrisă cu suficientă precizie de normele dreptului național. Normele aplicabile trebuiau să fie suficient de clare și de precise.

În cazul reclamantului, aceste exigențe nu au fost îndeplinite. Dreptul național nu prevedea la acea dată o procedură de soluționare a plângerilor, ca cea depusă de reclamant și acorda competență exclusivă Parlamentului Valoniei de a decide asupra validității procesului electoral și asupra litigiilor apărute în legătură cu atestatele membrilor săi. Criteriile care puteau fi aplicate de Parlamentul Valoniei în luarea deciziilor cu privire la asemenea cereri nu erau stabilite suficient de clar în dispozițiile aplicabile ale dreptului național. De asemenea, dispozițiile nu precizau efectele deciziilor de admitere a plângerii, în acest caz particular circumstanțele în care trebuie să aibă loc o renumărare sau să fie declarate nule alegerile.

(iii) *Cu privire la garanțiile unei decizii corecte, obiective și motivate* – Procedura în domeniul litigiilor electorale trebuia să garanteze emiterea unei decizii corecte, obiective și motivate în mod suficient. În special, petiționarii trebuiau să aibă posibilitatea de a-și exprima opiniile și de a prezenta orice argumente pe care le consideră relevante în vederea apărării interesului lor printr-o procedură scrisă sau, după caz, într-o ședință publică. În acest mod, dreptul lor la o procedură contradictorie era protejat. În plus, trebuia să fie clar din declararea publică a motivelor organului decizional relevant că argumentele petiționarilor au avut parte de o examinare corectă și de un răspuns adecvat.

În cazul reclamantului, nici Constituția, nici legea, nici Regulamentul Parlamentului Valoniei, așa cum erau aplicabile în acea perioadă, nu prevedeau obligația de a asigura asemenea garanții în cadrul procedurii de examinare a atestatelor. Totuși, în practică, reclamantul s-a bucurat de garanții procedurale în cadrul examinării plângerii sale de Comisia privind atestatele. El și avocatul său au fost audiați la o ședință publică, iar Comisia a oferit motive pentru constatările sale. Mai mult, decizia Parlamentului Valoniei conținea, de asemenea, motive, iar reclamantul a fost notificat cu privire la acestea.

Totuși, garanțiile oferite reclamantului în cadrul procedurii nu au fost suficiente. În lipsa unei proceduri prevăzute în instrumentele de reglementare aplicabile, acele garanții au fost rezultatul unei decizii discreționare *ad hoc* luate de Comisia privind atestatele și de plenul Parlamentului din Valonia. Aplicarea lor nu au fost nici accesibilă, nici previzibilă.

Mai mult, majoritatea din aceste garanții i-au fost oferite reclamantului doar în fața Comisiei privind atestatele, care nu avea vreo putere decizională și ale cărei concluzii nu au fost urmate de Parlamentului Valoniei. Bineînțeles, Parlamentul Valoniei și-a motivat decizia sa. Totuși, el nu a explicat de ce a hotărât să nu urmeze avizul Comisiei, chiar dacă Comisia și-a exprimat opinia, din

aceleași motive ca cele menționate de Parlament, că plângerea reclamantului era admisibilă și fondată și că toate buletinele de vot din circumscripția electorală a reclamantului trebuiau renumărate.

Decurge că plângerea reclamantului a fost examinată de un organism care nu a oferit garanțiile necesare ale imparțialității și a cărei putere discreționară nu era circumscrisă cu suficientă precizie de prevederile dreptului național. De asemenea, garanțiile acordate reclamantului în cadrul procedurii au fost insuficiente, fiind introduse în mod discreționar. Plângerile reclamantului nu au fost soluționate în cadrul unor proceduri care să ofere garanții adecvate și suficiente pentru a preveni arbitrariul și pentru a asigura examinarea lor efectivă conform exigențelor articolului 3 din Protocolul nr. 1.

*Concluzie:* încălcare (unanimitate).

Articolul 13 din Convenție coroborat cu articolul 3 din Protocolul nr. 1: Așa cum opera sistemul din Belgia, nu era disponibil niciun alt remediu ca urmare a deciziei Parlamentului Valoniei, fie în fața unei autorități judiciare, fie în fața altui organ. Într-adevăr, dreptul național îi oferea o competență exclusivă Parlamentului Valoniei să decidă cu privire la validitatea alegerilor privind membrii săi. Conform acestor prevederi, tribunalele își declinau competența de a examina litigiile legate de chestiunile post-electorale.

Curtea a conchis că, în baza articolului 3 din Protocolul nr. 1, procedura depunerii plângerilor în fața Parlamentului Valoniei nu oferea garanții adecvate și suficiente care să asigure examinarea efectivă a plângerii reclamantului. Prin urmare, în lipsa unor asemenea garanții, nici acest remediu nu putea fi considerat „efectiv” în sensul articolului 13 din Convenție.

„Autoritatea” menționată în articolul 13 nu trebuia să fie în mod necesar o autoritate judiciară în sens strict. Având în vedere principiul subsidiarității și diversității sistemelor electorale care există în Europa, nu era sarcina Curții să menționeze tipul de remediu care trebuie prevăzut pentru a satisface exigențele Convenției. Această problemă, strâns legată de principiul separației puterilor, se încadra în marja de apreciere largă oferită statelor contractante la organizarea sistemului electoral al acestora. Un remediu judiciar sau de tip judiciar, fie la nivelul primei instanțe sau ca urmare a deciziei unui organ non-judiciar, era de natură să satisfacă, în principiu, exigențele articolului 3 din Protocolul nr. 1.

*Concluzie:* încălcare (unanimitate).

Articolul 41: 2,000 EUR în privința prejudiciului moral; capătul de cerere referitor la prejudiciul material – respins.

(Vezi și *Dadydov și alții v. Rusia*, [75947/11](#), 30 mai 2017, [Nota Informativă 207](#))