



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE GITONAS ET AUTRES c. GRÈCE

(Requête n° 18747/91; 19376/92 ; 19379/92)

ARRÊT

STRASBOURG

1 juillet 1997

En l'affaire Gitonas et autres c. Grèce¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement A², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

Thór VILHJÁLMSSON,

L.-E. PETTITI,

C. RUSSO,

A. SPIELMANN,

N. VALTICOS,

R. PEKKANEN,

P. KURIS,

J. CASADEVALL,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 22 mars et 23 juin 1997,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour en trois affaires distinctes (Gitonas et autres c. Grèce, Kavatzis c. Grèce et Giakoumatos c. Grèce) par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 28 mai 1996 et les 22 et 27 janvier 1997, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 de la Convention (art. 32-1, art. 47). A son origine se trouve cinq requêtes (nos 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 et 27755/95) dirigées contre la République hellénique et dont cinq ressortissants de cet Etat, MM. Constantinos Gitonas, Dimitrios Paleothodoros, Nicolaos Sifounakis, Ioannis Kavatzis et Gerassimos Giakoumatos, avaient saisi la Commission les 12 juin 1991, 22 novembre 1991, 16 et 28 mai 1995 respectivement en vertu de l'article 25 (art. 25).

¹ L'affaire porte les nos 68/1996/687/877-879, 17/1997/801/1004 et 23/1997/807/1010. Les deux premiers chiffres de chaque numéro en indiquent le rang dans l'année d'introduction, le troisième la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et le ou les derniers la position sur la liste des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) (1er octobre 1994) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

Les demandes de la Commission renvoient aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration grecque reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elles ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits des causes révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, les requérants ont exprimé le désir de participer à l'instance et désigné leurs conseils (article 30).

3. La chambre à constituer dans l'affaire Gitonas et autres comprenait de plein droit M. N. Valticos, juge élu de nationalité grecque (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 4 b) du règlement A). Le 10 juin 1996, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. L.-E. Pettiti, C. Russo, A. Spielmann, R. Pekkanen, L. Wildhaber, P. Kuris et J. Casadevall, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 5 du règlement A) (art. 43). Ultérieurement, M. Thór Vilhjálmsson, suppléant, a remplacé M. Wildhaber, empêché (articles 22 par. 1 et 24 par. 1 du règlement A). Le 29 janvier 1997, le président a estimé qu'il y avait lieu, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de confier l'examen des affaires Kavaratzis et Giakoumatos à la chambre déjà constituée pour l'examen de l'affaire Gitonas et autres (article 21 par. 7).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 6 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement grec ("le Gouvernement"), les avocats des requérants et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, sont successivement parvenus au greffe, les 17 et 20 janvier 1997, les mémoires des requérants et du Gouvernement dans l'affaire Gitonas et autres, et les 19, 20 et 24 février, les mémoires du Gouvernement et des requérants dans les affaires Kavaratzis et Giakoumatos.

5. Le 19 mars 1997, la chambre a décidé de joindre les trois affaires (article 37 par. 3 du règlement A). Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 19 mars 1997, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. G. KANELLOPOULOS, auditeur
au Conseil juridique de l'Etat,
Mme K. GRIGORIOU, auditeur
au Conseil juridique de l'Etat,

délégué de l'agent,

conseil;

- pour la Commission

M. L. LOUCAIDES,

délégué;

- pour les requérants Gitonas, Paleothodoros, Sifounakis et Giakoumatos
M. C. MAVRIAS, professeur d'université,

- pour le requérant Kavaratzis

Me G. THEOFANOUS, avocat au barreau d'Athènes, *conseils*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Loucaides, M. Mavrias, Me Theofanous et M. Kanellopoulos.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Le cas de M. Gitonas

6. Le 18 novembre 1986, M. Gitonas, alors salarié de la Banque d'investissements (Trapeza Ependysseon) fut affecté, par détachement, au poste de directeur général adjoint (Anaplirotis Genikos Diefthindis) du cabinet du premier ministre. Il occupa ce poste jusqu'au 24 mai 1989, date à laquelle son détachement prit fin, soit pendant une période de trente mois environ.

7. Le requérant se porta candidat aux élections législatives du 8 avril 1990. Il était inscrit sur la liste des candidats présentés par le parti socialiste (PA.SO.K) dans la seconde circonscription d'Athènes. Les voix qu'il obtint ayant dépassé le seuil nécessaire pour l'élection, l'intéressé fut proclamé élu, par une décision du 17 avril 1990 du tribunal de grande instance (Polymeles protodikeio) d'Athènes.

8. Les 26 et 27 avril et 2 mai 1990, trois électeurs de cette circonscription déposèrent devant la Cour suprême spéciale (Anotato Eidiko Dikastirio) des recours en annulation de l'élection de M. Gitonas. Ils se fondaient sur l'article 56 par. 3 de la Constitution (paragraphe 29 ci-dessous) et soutenaient, entre autres, que cette élection encourait l'annulation car le requérant avait occupé, pendant la période précédant l'élection, le poste de directeur général adjoint du cabinet du premier ministre, ce qui constitue un motif d'inéligibilité en vertu de cet article.

9. Durant la procédure, l'intéressé prétendit qu'en tant que salarié de la Banque d'investissements, à savoir une personne morale de droit privé, il ne pouvait pas être considéré comme un fonctionnaire; il soulignait, à cet égard, qu'il avait été affecté par détachement au poste de directeur général adjoint du cabinet du premier ministre.

10. La Cour suprême spéciale examina les trois recours conjointement et rendit, par neuf voix contre deux, son arrêt (n° 16/1991) le 23 janvier 1991. Elle annula l'élection de M. Gitonas par les motifs suivants:

"Selon le sens de [l'article 56 par. 3], qui ressort tant de sa formulation grammaticale, d'après laquelle l'inéligibilité s'étend à "n'importe" quelle circonscription électorale, que du but de celle-ci, qui tend à dissuader un fonctionnaire (...) de préparer une carrière politique en tirant profit de son poste et à assurer en même temps la neutralité politique des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, comme l'impose la Constitution et les lois en vigueur, l'inéligibilité s'étend à toute la région où ces fonctions ont été exercées (...) de manière que le fonctionnaire qui exerce une juridiction générale sur tout le territoire ne peut être proclamé et élu député dans aucune circonscription électorale. Cet empêchement est valable dans tous les cas, pour autant que l'occupation du poste pour une durée supérieure à trois mois se trouve comprise dans la période des trois ans précédant l'élection, même si, entre l'occupation du poste et cette élection, il y a eu d'autres élections législatives auxquelles a participé l'intéressé (...)

Selon le sens de la disposition constitutionnelle susmentionnée, cet empêchement existe indépendamment de la légitimité de l'acte administratif par lequel le poste a été pourvu (...)

La disposition constitutionnelle susmentionnée concerne les fonctionnaires rémunérés qui sont recrutés pour occuper un poste organique et qui est expressément créé par la loi et régi exclusivement par des règles de droit public; y sont inclus les fonctionnaires révocables non permanents au sens de l'article 103 par. 5 de la Constitution (...)

La loi n° 1299/1982 portant "organisation des services du Premier ministre" a établi un service public indépendant ayant pour but d'assister et desservir directement le Premier ministre dans l'exercice de ses compétences. A ce cabinet politique du Premier ministre (...) furent ajoutés ultérieurement - par décision de celui-ci adoptée en vertu de l'article 12 b) de la loi n° 1299/1982 - le bureau spécial du directeur général adjoint chargé de surveiller et faire exécuter les décisions des organes gouvernementaux collectifs et du Premier ministre et un poste de directeur général adjoint, poste relevant de la catégorie A. En règle générale, le pourvoi des postes du cabinet politique du Premier ministre (...) se fait par dérogation à toute disposition et sans concours - soit par désignation soit par détachement de l'administration ou d'une personne morale de droit public ou du secteur public, soit par l'attribution des tâches que l'intéressé exerce simultanément (...) avec sa profession -, par décision du Premier ministre publiée au Journal officiel (article 6). En vertu de l'article 6 par. 1, la personne détachée au cabinet politique du Premier ministre choisit de percevoir l'ensemble de la rémunération de toute nature soit du poste dont elle est détachée soit du poste auquel elle a été affectée (...) Il ressort des dispositions susmentionnées que le poste de directeur général adjoint du cabinet politique du Premier ministre (...) est un poste rémunéré de fonctionnaire révocable, comme celui mentionné à l'article 103 par. 5 de la Constitution, exerçant une compétence générale et décisive sur l'ensemble du territoire et comme tel, ce poste tombe sous le coup de l'article 56 par. 3.

(...) Il ressort des pièces du dossier que [le requérant] fut détaché de la Banque d'investissements au poste de directeur adjoint du cabinet politique du Premier ministre par la décision n° Y311/1986 du Premier ministre de l'époque, publiée au Journal officiel du 18 novembre 1986, où il a servi de manière continue jusqu'au

24 mai 1989, date à laquelle le détachement fut révoqué par une décision analogue du Premier ministre (...) Par une déclaration écrite du 18 novembre 1986, [le requérant] a choisi comme rémunération celle du poste dont il a été détaché. Par conséquent, comme il occupait un poste public rémunéré de la catégorie A, et dont la compétence couvrait l'ensemble du territoire, pour une durée supérieure à trois mois pendant les trois ans précédant les élections législatives du 8 avril 1990, il ne pouvait se porter candidat ni se faire élire député lors de ces élections, même si, entre la période pendant laquelle il avait occupé ledit poste et les dernières élections, d'autres élections avaient eu lieu et auxquelles [le requérant] avait participé."

Selon l'opinion dissidente de deux des membres de la Cour suprême spéciale, l'article 12 b) de la loi n° 1299/1982 n'autorisait pas la création d'un poste de directeur général adjoint et le requérant n'avait jamais acquis la qualité de fonctionnaire rémunéré; à supposer même que la Banque d'investissements appartînt au secteur public et que la création dudit poste se fondât sur les dispositions de la loi n° 1299/1982, le détachement de l'intéressé revêtait un caractère provisoire, ce qui signifie qu'il avait conservé son statut antérieur de salarié de cette banque dont il continuait à percevoir le salaire.

B. Le cas de M. Paleothodoros

11. Le 10 novembre 1987, M. Paleothodoros fut nommé directeur général de la deuxième chaîne de la télévision grecque (Elliniki Tileorassi 2, "ET2") par décision du conseil d'administration de la société anonyme de radio-télévision hellénique (ERT-AE). Il occupa ce poste jusqu'au 23 novembre 1988, soit pendant un an environ.

12. Le requérant se porta candidat aux élections du 8 avril 1990. Il était inscrit sur la liste des candidats présentés par la coalition électorale "Initiative de Zante pour le progrès, le développement et la proportionnelle simple" (Zakinthini Protovoulia gia proodo - anaptyxi - apli analogiki) dans la circonscription de Zante. Les voix qu'il obtint ayant dépassé le seuil nécessaire pour l'élection, l'intéressé fut proclamé élu, par décision du 11 avril 1990 du tribunal de grande instance de Zante.

13. Le 25 avril 1990, un électeur de cette circonscription déposa devant la Cour suprême spéciale un recours en annulation de l'élection de M. Paleothodoros, en raison du fait que celui-ci avait occupé, pendant la période précédant l'élection, le poste de directeur général de l'ET2; il invoquait l'article 56 par. 3 de la Constitution (paragraphe 29 ci-dessous).

14. La Cour suprême spéciale annula, par six voix contre cinq, l'élection par un arrêt du 29 mai 1991 (n° 41/1991) en ces termes:

"(...)

L'inéligibilité vaut aussi pour les cas où, dans le laps de temps pendant lequel le fonctionnaire occupait le poste qui crée l'empêchement et les élections litigieuses, ont eu lieu d'autres élections auxquelles celui-ci a participé. En réalité, la possibilité pour

le fonctionnaire de préparer sa carrière politique en tirant profit de son poste existe aussi dans ce cas, car les résultats de cette préparation ne se limitent pas aux prochaines élections par rapport à la date d'occupation du poste mais peuvent s'étendre à des élections ultérieures; par conséquent, il faudrait admettre que l'empêchement continue d'exister, au sens de la Constitution, si ces élections ont lieu dans les trois ans mentionnés par la Constitution.

Une entreprise publique est celle pour laquelle la loi (...) dispose qu'elle existe pour l'intérêt général, qui est constituée en personne morale sur laquelle l'Etat exerce une influence décisive et qui fonctionne selon des critères économiques, non dans le sens de la spéculation (...) mais dans celui de la création des résultats financiers permettant la réalisation de ses objectifs fondamentaux (...)

L'article 1 de la loi n° 1730/1987 institue une personne morale de droit privé fonctionnant sous la forme d'une société anonyme et portant le nom "Radio-Télévision hellénique, S.A." (...) Le paragraphe 3 du même article précise que l'ERT-AE est une entreprise publique qui appartient au secteur public (loi n° 1256/1982); elle est contrôlée et se trouve sous la tutelle de l'Etat. Le but de l'ERT-AE consiste, selon l'article 2 par. 1 de la loi précitée, en l'organisation, l'exploitation et le développement de la radiophonie et de la télévision, ainsi que sa participation à l'information, l'éducation et le divertissement du peuple grec. Cette disposition précise aussi que l'ERT-AE ne recherche pas le profit (...)

Les directions générales [de l'ERT-AE] spécifient et appliquent, dans la zone de leur responsabilité, les principes de base fixés par le conseil d'administration et bénéficient d'une autonomie financière (...) Le conseil d'administration nomme un directeur général à la tête de chaque direction (article 3). Il s'ensuit que le directeur général - désigné par le conseil d'administration et chargé d'appliquer dans sa zone de responsabilité les principes de base déterminés par ce conseil, au contrôle duquel il est d'ailleurs soumis - est le salarié d'une entreprise publique au sens de l'article 56 par. 3 de la Constitution; de par cette qualité (...) il est alors sujet à l'inéligibilité mentionnée dans cet article. (...)

Il ressort des dispositions susmentionnées et en particulier de celles selon lesquelles l'ET1 et l'ET2 bénéficient d'une autonomie dans l'élaboration de programmes que (...) le directeur général participe à la détermination ou peut influencer le contenu des programmes des émissions télévisées; or ces émissions (...) sont transmises sur l'ensemble du territoire grec et sont captées par l'ensemble de ses régions. En exerçant ces compétences, le directeur général peut, par l'établissement de programmes télévisés, préparer sa carrière politique de manière inégale par rapport aux autres citoyens grecs.

(...) M. Paleothodoros fut nommé, par décision du conseil d'administration de l'ERT-AE, directeur général de l'ET2 et en cette qualité a servi du 10 novembre 1987 au 23 novembre 1988 (...). Compte tenu de ce qui a été exposé, [le requérant] fut agent d'une entreprise publique pour une durée supérieure à trois mois pendant les trois ans précédant les élections; comme sa compétence était de par sa nature générale, il tombe sous le coup de l'inéligibilité de l'article 56 par. 3 de la Constitution (...)"

Selon l'opinion dissidente de cinq membres de la Cour suprême spéciale, les compétences des directeurs généraux des ET1 et ET2 ne comptent pas parmi celles qui unissent le supérieur hiérarchique d'une direction générale

à une circonscription électorale déterminée. La seule diffusion du générique de la chaîne dans une circonscription déterminée ne s'analyse pas en l'exercice de fonctions officielles dans celle-ci.

C. Le cas de M. Sifounakis

15. Le 25 février 1987, M. Sifounakis fut nommé directeur général de la société de radio-télévision hellénique (ERT) et le 10 novembre 1987, directeur général de la première chaîne de celle-ci (ET1). Le requérant occupa ce poste jusqu'au 8 juillet 1988.

16. L'intéressé se porta candidat aux élections du 8 avril 1990. Il était inscrit sur la liste des candidats du parti socialiste (PA.SO.K) dans la circonscription de Lesbos. Les voix qu'il obtint ayant dépassé le seuil nécessaire pour l'élection, il fut proclamé élu par une décision du 12 avril 1990 du tribunal de grande instance de Lesbos.

17. Le 25 avril 1990, un candidat sur la même liste et de la même circonscription déposa devant la Cour suprême spéciale un recours tendant à l'annulation de l'élection de M. Sifounakis et à ce qu'il soit lui-même, en sa qualité de premier député suppléant de Lesbos, proclamé député au Parlement. Invoquant à l'appui de son recours l'article 56 par. 3 de la Constitution (paragraphe 29 ci-dessous), il soutenait notamment que l'élection du requérant encourait l'annulation car celui-ci avait occupé, pendant la période précédant l'élection, les postes de directeur général de l'ERT et de l'ET1 et ne pouvait pas, dès lors, se porter candidat.

18. Par un arrêt du 29 mai 1991 (n° 40/1991), la Cour suprême spéciale annula l'élection de M. Sifounakis par les mêmes motifs que celle de M. Paleothodoros. Elle releva que la ERT, société anonyme appartenant entièrement à l'Etat, bénéficiant d'une autonomie administrative et financière et fonctionnant dans l'intérêt général selon les règles de l'économie privée (loi n° 230/1975), avait fusionné en vertu de la loi n° 1730/1987 avec l'ERT-AE.

D. Le cas de M. Kavaratzis

19. Du 23 mai 1990 au 13 septembre 1993, M. Kavaratzis occupa le poste de premier gouverneur adjoint de l'Organisme de sécurité sociale (Idryma Koinonikon Asfalisseon - "IKA").

20. Le requérant se porta candidat aux élections législatives du 10 octobre 1993. Il était inscrit sur la liste des candidats présentés par le parti "Nea Dimokratia" dans la circonscription d'Evros. Les voix qu'il avait obtenues ayant dépassé le seuil nécessaire pour l'élection, il fut proclamé élu par une décision n° 126/1993 du tribunal de grande instance d'Alexandroupolis.

21. Le 2 novembre 1993, un candidat sur la même liste et de la même circonscription déposa devant la Cour suprême spéciale un recours tendant à l'annulation de l'élection de M. Kavaratzis et à ce qu'il soit lui-même, en sa qualité de premier suppléant de la circonscription d'Evros, proclamé député au Parlement. Il se fondait sur l'article 56 par. 3 de la Constitution (paragraphe 29 ci-dessous) et soutenait notamment que l'élection du requérant encourait l'annulation car celui-ci avait occupé, pendant la période précédant l'élection, le poste de premier gouverneur adjoint de l'IKA.

22. Le 22 mars 1995, la Cour suprême spéciale annula, par six voix contre cinq, l'élection de M. Kavaratzis par les motifs suivants (arrêt n° 10/1995):

"(...)

Selon la jurisprudence de cette Cour:

1. Le gouverneur d'une personne morale de droit public ou d'une entreprise publique - lequel ne peut pas, en vertu de l'article 56 par. 1 de la Constitution, être proclamé député s'il n'a pas démissionné avant le dépôt de sa candidature et qui n'est pas soumis à l'empêchement du paragraphe 3 du même article - est l'organe unique qui (...) gouverne cette personne morale ou cette entreprise, c'est-à-dire celui qui a exclusivement le droit de décider (...) sur les questions se rapportant à l'administration de la personne morale ou de l'entreprise (arrêt n° 46/1990 de la Cour suprême spéciale).

2. Ce qui compte pour la qualification juridique d'un organe comme "gouverneur" n'est pas seulement la dénomination de "gouverneur" que lui attribue la loi ou les dispositions statutaires, mais les compétences que lui confèrent ces textes (arrêts n° 46/1990, 4 et 5/1991 de la Cour suprême spéciale).

3. Les personnes qualifiées par la loi de gouverneurs de personnes morales de droit public, mais qui, néanmoins, ainsi qu'il résulte des dispositions relatives à leur statut professionnel, sont liées à ces personnes morales par un rapport de travail subordonné, tombent sous le coup de l'inéligibilité prévue au paragraphe 3 de l'article 56 de la Constitution (arrêts nos 4 et 5/1991 de la Cour suprême spéciale).

L'Organisme de sécurité sociale est administré par son gouverneur et le conseil d'administration. Le gouverneur est l'organe administratif suprême de l'IKA; il décide de toute question qui n'est pas expressément soumise - conformément aux dispositions de la loi - à la compétence du conseil d'administration, il dirige tous les services de l'Organisme, les surveille et les contrôle, il prend toutes les mesures adéquates, il décide du recrutement des agents, il exerce le pouvoir disciplinaire, il assure la représentation en justice et extrajudiciaire de l'Organisme, il préside le conseil d'administration et, en général, il est l'organe administratif suprême de l'Organisme; cet organe ne se trouve dans aucune situation hiérarchique par rapport à d'autres organes de la personne morale et administre l'IKA conjointement avec le conseil d'administration (arrêts nos 4 et 5/1991 de la Cour suprême spéciale).

Les postes de gouverneurs adjoints de l'IKA ont été créés, le premier (premier gouverneur adjoint) par le décret royal n° 11 du 15 mai 1957, le second (second

gouverneur adjoint) par l'article 15 de la loi n° 1573/1985. Aucun de ces organes, que les dispositions susmentionnées (...) qualifient de gouverneurs adjoints, ne sont des gouverneurs de l'IKA pour qu'ils tombent de la sorte sous le coup de l'article 56 de la Constitution et de l'empêchement qui y figure. (...) Le fait que le gouverneur adjoint remplace le gouverneur ne suffit pas pour attribuer au premier la qualité du second, d'autant plus que, conformément à la loi et notamment l'article 15 par. 2 de la loi n° 1573/1985, le gouverneur est celui qui désigne un des gouverneurs adjoints comme son suppléant et que cette délégation (...) ne modifie pas la nature de cet organe même pendant la durée du remplacement (...)

En l'occurrence, pendant la période litigieuse, le gouverneur de l'IKA a délégué par ses décisions (...) au premier gouverneur adjoint l'exercice de certaines compétences sur des questions relevant des directions de l'IKA, mais il en a exclu celles qui concernaient les sujets relatifs à "l'élaboration de la politique générale de l'Organisme". Par une décision du 23 septembre 1991, le gouverneur de l'IKA désigna le [requérant] comme son suppléant pour la période entre le 1er octobre et le 31 mars de chaque année. Il ressort de ce qui précède que si le premier gouverneur adjoint de l'IKA n'est pas assujéti au code des fonctionnaires (...) il est lié à l'IKA par un rapport de travail subordonné, c'est-à-dire il est agent d'une personne morale de droit public au sens de l'article 56 par. 3 de la Constitution et, plus particulièrement, agent salarié révocable de cette personne morale (article 103 paras. 5 et 6 de la Constitution); par conséquent, il tombe sous le coup de l'inéligibilité de l'article 56 par. 3 (...)

(...)

Le premier gouverneur adjoint de l'IKA est un agent dont les attributions s'étendent sur l'ensemble du pays et pour cette raison il ne peut être proclamé député dans aucune circonscription électorale.

(...)"

23. Selon l'opinion dissidente de cinq membres de la Cour suprême spéciale, les gouverneurs adjoints, tout comme le gouverneur, sont des organes suprêmes d'administration de l'IKA et non des "agents" de celui-ci, et cela pour cinq raisons: a) le statut (article 2) de l'IKA distingue l'"administration", dont font partie le conseil d'administration, le gouverneur et les gouverneurs adjoints, des "services" auxquels sont affectés les "agents" de l'IKA; b) l'article 2 du décret royal (...) "relatif à l'application du code des fonctionnaires aux agents de l'IKA" exclut le gouverneur adjoint des dispositions dudit code; c) les gouverneurs adjoints ne sont pas soumis à un contrôle disciplinaire; or un tel contrôle constitue un élément déterminant pour la qualification d'une personne comme fonctionnaire ou agent d'une personne morale de droit public; d) les gouverneurs adjoints ne sont pas soumis non plus au contrôle hiérarchique du gouverneur lorsqu'ils exercent les compétences que leur délègue ce dernier, ce qui serait un élément indispensable pour les qualifier de fonctionnaires; e) ils disposent du droit de vote lorsqu'ils président, en tant que suppléants du gouverneur, le conseil d'administration de l'IKA.

E. Le cas de M. Giakoumatos

24. Du 11 septembre 1991 au 13 septembre 1993, M. Giakoumatos occupa le poste de second gouverneur adjoint de l'Organisme de sécurité sociale.

25. Le requérant se porta candidat aux élections législatives du 10 octobre 1993. Il était inscrit sur la liste des candidats présentés par le parti "Nea Dimokratia" dans la seconde circonscription d'Athènes. Les voix qu'il avait obtenues ayant dépassé le seuil nécessaire pour l'élection, il fut proclamé élu par une décision n° 3131/1993 du tribunal de grande instance d'Athènes.

26. Le 2 novembre 1993, un candidat sur la même liste et de la même circonscription déposa devant la Cour suprême spéciale un recours tendant à l'annulation de l'élection de M. Giakoumatos et à ce qu'il soit lui-même, en sa qualité de premier suppléant de la seconde circonscription d'Athènes, proclamé député au Parlement. Il se fondait sur l'article 56 par. 3 de la Constitution (paragraphe 29 ci-dessous) et soutenait notamment que l'élection du requérant encourait l'annulation car celui-ci avait occupé, pendant la période précédant l'élection, le poste de second gouverneur adjoint de l'IKA.

27. Le 22 mars 1995, la Cour suprême spéciale annula, par six voix contre cinq, l'élection de M. Giakoumatos par les motifs suivants (arrêt n° 9/1995):

"(...)

Selon la jurisprudence de cette Cour:

1. Le gouverneur d'une personne morale de droit public ou d'une entreprise publique - lequel ne peut pas, en vertu de l'article 56 par. 1 de la Constitution, être proclamé député s'il n'a pas démissionné avant le dépôt de sa candidature et qui n'est pas soumis à l'empêchement du paragraphe 3 du même article - est l'organe unique qui (...) gouverne cette personne morale ou cette entreprise, c'est-à-dire celui qui a exclusivement le droit de décider (...) sur les questions se rapportant à l'administration de la personne morale ou de l'entreprise (arrêt n° 46/1990 de la Cour suprême spéciale).

2. Ce qui compte pour la qualification juridique d'un organe comme "gouverneur" n'est pas seulement la dénomination de "gouverneur" que lui attribue la loi ou les dispositions statutaires, mais les compétences que lui confèrent ces textes (arrêts nos 46/1990, 4 et 5/1991 de la Cour suprême spéciale).

3. Les personnes qualifiées par la loi de gouverneurs de personnes morales de droit public, mais qui, néanmoins, ainsi qu'il résulte des dispositions relatives à leur statut professionnel, sont liées à ces personnes morales par un rapport de travail subordonné, tombent sous le coup de l'inéligibilité prévue au paragraphe 3 de l'article 56 de la Constitution (arrêts nos 4 et 5/1991 de la Cour suprême spéciale).

L'Organisme de sécurité sociale est administré par son gouverneur et le conseil d'administration. Le gouverneur est l'organe administratif suprême de l'IKA; il décide de toute question qui n'est pas expressément soumise - conformément aux dispositions de la loi - à la compétence du conseil d'administration, il dirige tous les services de l'Organisme, les surveille et les contrôle, il prend toutes les mesures adéquates, il décide du recrutement des agents, il exerce le pouvoir disciplinaire, il assure la représentation en justice et extrajudiciaire de l'Organisme, il préside le conseil d'administration et, en général, il est l'organe administratif suprême de l'Organisme; cet organe ne se trouve dans aucune situation hiérarchique par rapport à d'autres organes de la personne morale et administre l'IKA conjointement avec le conseil d'administration (arrêts nos 4 et 5/1991 de la Cour suprême spéciale).

Les postes de gouverneurs adjoints de l'IKA ont été créés, le premier (premier gouverneur adjoint) par le décret royal n° 11 du 15 mai 1957, le second (second gouverneur adjoint) par l'article 15 de la loi n° 1573/1985. Aucun de ces organes, que les dispositions susmentionnées (...) qualifient de gouverneurs adjoints, ne sont des gouverneurs de l'IKA pour qu'ils tombent de la sorte sous le coup de l'article 56 de la Constitution et de l'empêchement qui y figure. (...) Le fait que le gouverneur adjoint remplace le gouverneur ne suffit pas pour attribuer au premier la qualité du second, d'autant plus que, conformément à la loi et notamment l'article 15 par. 2 de la loi n° 1573/1985, le gouverneur est celui qui désigne un des gouverneurs adjoints comme son suppléant et que cette délégation (...) ne modifie pas la nature de cet organe même pendant la durée du remplacement (...)

En l'occurrence, pendant la période litigieuse, le gouverneur de l'IKA a, par sa décision (...) délégué au [requérant], second gouverneur adjoint, l'exercice de certaines compétences sur des questions relevant des directions de l'IKA, mais il a exclu de ces compétences celles qui concernaient les sujets relatifs à "l'élaboration de la politique générale de l'Organisme". Par la même décision, le gouverneur de l'IKA désigna le [requérant] comme son remplaçant pour la période entre le 1er avril et le 30 septembre de chaque année. Le second gouverneur adjoint est nommé pour trois ans et participe aux délibérations du conseil d'administration avec voix consultative. Il ressort de ce qui précède que si le second gouverneur adjoint de l'IKA n'est pas assujéti au code des fonctionnaires (...) il est lié à l'IKA par un rapport de travail subordonné et il est agent salarié - pour la période de son mandat - d'une personne morale de droit public; par conséquent, il tombe sous le coup de l'inéligibilité de l'article 56 par.

3. (...)

(...)"

28. Selon l'opinion dissidente de cinq membres de la Cour suprême spéciale, les gouverneurs adjoints, tout comme le gouverneur, sont des organes suprêmes d'administration de l'IKA et non des "agents" de celui-ci, et cela pour cinq raisons: a) le statut (article 2) de l'IKA distingue l'"administration", dont font partie le conseil d'administration, le gouverneur et les gouverneurs adjoints, des "services" auxquels sont affectés les "agents" de l'IKA; b) l'article 2 du décret royal (...) "relatif à l'application du code des fonctionnaires aux agents de l'IKA" exclut le gouverneur adjoint des dispositions dudit code; c) les gouverneurs adjoints

ne sont pas soumis à un contrôle disciplinaire; or un tel contrôle constitue un élément déterminant pour la qualification d'une personne comme fonctionnaire ou agent d'une personne morale de droit public; d) les gouverneurs adjoints ne sont pas soumis non plus au contrôle hiérarchique du gouverneur lorsqu'ils exercent les compétences que leur délègue ce dernier, ce qui serait un élément indispensable pour les qualifier de fonctionnaires; e) ils disposent du droit de vote lorsqu'ils président, en tant que suppléants du gouverneur, le conseil d'administration de l'IKA.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La Constitution

29. Les articles pertinents de la Constitution disposent:

Article 15 par. 2

"La radiophonie et la télévision sont placées sous le contrôle direct de l'Etat. Elles ont pour but la diffusion objective et en termes égaux d'informations et de nouvelles ainsi que d'oeuvres de littérature ou d'art; la qualité des émissions doit en tout cas être assurée, en considération de leur mission sociale et du développement culturel du pays."

Article 56

"1. Les fonctionnaires et agents publics rémunérés, les officiers des forces armées et des corps de sécurité, les employés des collectivités locales ou d'autres personnes morales de droit public, les maires et présidents des communes, les gouverneurs ou présidents des conseils d'administration de personnes morales de droit public ou d'entreprises publiques ou communales, les notaires et les conservateurs de transcriptions et d'hypothèques, ne peuvent être candidats ni être élus députés s'ils n'ont pas donné leur démission avant de se porter candidats. La démission prend effet dès qu'elle est présentée par écrit. Le retour au service des militaires démissionnaires est exclu: le retour des fonctionnaires et agents civils ne peut intervenir qu'après un an à dater de leur démission.

(...)

3. Les fonctionnaires rémunérés, les militaires en activité et les officiers des corps de sécurité, les agents de personnes morales de droit public en général, ainsi que les gouverneurs et les agents des entreprises publiques ou municipales ou des établissements d'utilité publique ne peuvent être proclamés candidats ni être élus députés dans toute circonscription électorale où ils ont exercé leurs fonctions pendant plus de trois mois au cours des trois années précédant les élections. Sont assujettis aux mêmes restrictions ceux qui ont été secrétaires généraux des ministères au cours du dernier semestre de la législature quadriennale. Ne sont pas soumis à ces restrictions, les candidats à la députation d'Etat et les fonctionnaires subalternes des services centraux de l'Etat.

(...)"

Article 58

"La vérification et le contentieux des élections législatives, contre la validité desquelles ont été formés des recours portant soit sur des infractions quant au déroulement des élections soit sur l'absence des qualités requises par la loi, relèvent de la Cour suprême spéciale mentionnée à l'article 100."

Article 103

"1. Les fonctionnaires exécutent la volonté de l'Etat et servent le peuple; ils doivent fidélité à la Constitution et dévouement à la Patrie. Les qualités d'aptitude et la procédure requises pour leur nomination sont déterminées par la loi.

(...)

5. Une loi peut excepter du bénéfice de l'inamovibilité les fonctionnaires supérieurs hors cadre, les personnes directement nommées comme ambassadeurs, les fonctionnaires de la présidence de la République et des cabinets du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'Etat.

(...)"

B. La jurisprudence de la Cour suprême spéciale

30. Par un arrêt (n° 46/1990) du 12 décembre 1990, la Cour suprême spéciale a estimé que le président du conseil d'administration d'une entreprise publique (l'Organisme hellénique des petites et moyennes entreprises de l'artisanat - "EOMMEX") ne saurait être assimilé au gouverneur d'une telle entreprise et n'était donc pas assujéti à l'empêchement d'éligibilité de l'article 56 par. 3 de la Constitution. En particulier, la Cour suprême spéciale précisa:

"(...) En employant le terme "gouverneur", la Constitution se réfère à la personne unique, à l'organe de l'entreprise qui, selon les dispositions qui la régissent et la loi en général, la dirige, c'est-à-dire l'organe qui, à lui seul, décide, dans le cadre de ses attributions légales ou statutaires, au sujet des questions qui concernent l'administration de l'entreprise (comme, par exemple, la réalisation des objectifs, la gestion du personnel, la conclusion des contrats, etc.). Ce qui importe, selon le sens de [l'article 56 par. 3], est de savoir en quoi consistent les attributions dont il s'agit et non pas la qualification de l'élu comme "gouverneur" car il n'est pas exclu qu'une personne qui n'est pas qualifiée de "gouverneur" par le statut de l'entreprise (...) exerce de telles fonctions même s'il porte le titre de président du conseil d'administration.

(...) Or il ressort de ce qui précède que celui qui exerce les fonctions de président du conseil d'administration de l'EOMMEX ne peut pas être qualifié de "gouverneur" au sens susmentionné.

Le président a) établit l'ordre du jour, b) s'informe du fonctionnement de l'organisme par le directeur de celui-ci, c) surveille l'exécution par ce dernier des décisions du conseil d'administration et d) représente l'EOMMEX en justice tout en ayant la faculté de confier cette tâche à d'autres personnes (...) Par ces attributions, les seules que la loi lui confie, il ne saurait être qualifié de "gouverneur" de l'organisme car aucune de ces attributions ne reflète la notion d'acte d'administration, même pas la dernière d'entre elles (...) La situation serait différente si les fonctions du directeur étaient confiées au président (...) car, dans ce cas, le président du conseil d'administration "administrerait" réellement l'organisme.

(...)"

31. La Cour suprême spéciale a, en outre, estimé que le secrétaire général de l'Office hellénique du tourisme ("EOT") et le gouverneur de l'Organisme de sécurité sociale ("IKA") ne tombent pas sous le coup de l'inéligibilité de l'article 56. En ce qui concerne le premier, elle constata (arrêt n° 15/1978) que celui-ci ne se trouvait pas dans une situation de subordination par rapport au conseil d'administration de l'EOT, auquel il n'était uni par aucun lien, même pas disciplinaire; quant au second, elle conclut (arrêts nos 4 et 5/1991) qu'"il ressort du paragraphe 3 de l'article 56 - qui définit de manière restrictive les empêchements d'éligibilité, lesquels doivent être interprétés étroitement - combiné avec le paragraphe 1 du même article, que les gouverneurs des personnes morales de droit public, qui sont soumis aux empêchements visés au paragraphe 1 (...) ne sont pas assujettis à ceux du paragraphe 3 car ils ne sont pas compris parmi les personnes auxquelles se rapportent, de manière restrictive, lesdits empêchements".

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

32. M. Gitonas a saisi la Commission le 12 juin 1991, MM. Paleothodoros et Sifounakis le 22 novembre 1991, M. Kavaratzis le 16 mai 1995 et M. Giakoumatos le 28 mai 1995. Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3), ils se plaignaient de l'annulation de leur élection au Parlement grec, au motif qu'ils avaient exercé des fonctions publiques durant les trois années précédant celle-ci.

33. Le 10 octobre 1994, la Commission a joint les trois requêtes de MM. Gitonas, Paleothodoros et Sifounakis (nos 18747/91, 19376/92 et 19379/92). Elle les a retenues le 1er mars 1995 et celles de MM. Kavaratzis (n° 28208/95) et Giakoumatos (n° 27755/95) les 24 juin et 14 mai 1996 respectivement.

Dans ses rapports des 7 mars 1996, 28 novembre 1996 et 21 janvier 1997 (article 31) (art. 31), elle formule l'avis, par neuf voix contre huit dans le cas de M. Gitonas et autres, par seize voix contre douze dans celui de M. Kavaratzis et par quatorze voix contre douze dans celui de

M. Giakoumatos, qu'il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3). Le texte intégral des avis de la Commission sur les trois requêtes et des opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt³.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

34. Dans ses mémoires, le Gouvernement conclut "qu'en l'espèce, les inéligibilités visées à l'article 56 par. 3 de la Constitution grecque et l'annulation de l'élection des requérants par les arrêts de la Cour suprême spéciale, en application de cet article, ne sont ni arbitraires ni irrationnelles et ne portent pas atteinte à la libre expression de l'opinion du corps électoral; en revanche, elles sont conformes au principe d'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de se présenter aux élections, à l'évolution politique et à la réalité de la vie politique publique de la Grèce; par conséquent, elles ne dépassent pas la marge d'appréciation réservée aux Etats". Il invite la Cour "à rejeter les requêtes (...) dans leur intégralité".

35. De son côté, M. Giakoumatos conclut ainsi:

"L'assimilation du requérant à un agent de personne morale de droit public ne peut être fondée sur aucun texte de loi. La loi exclut, par contre, les gouverneurs adjoints du personnel administratif de l'Organisme de sécurité sociale (article 2 du décret présidentiel n° 266/1989) comme elle les exclut expressément du champ d'application du code des fonctionnaires (article 2 du décret royal n° 993/1966).

D'autre part, la Constitution doit être interprétée - lorsqu'il s'agit du droit d'accès des citoyens aux mandats électifs - de manière restrictive et non extensive, de manière à respecter la lettre d'interdiction et non de manière à instituer des cas nouveaux d'inéligibilité au mandat parlementaire.

Or la Cour suprême spéciale a assimilé la qualité de second gouverneur adjoint à celle d'un agent d'établissement d'utilité publique et a raisonné en contravention tant aux lois précitées qu'au principe qui veut que les droits fondamentaux ne soient pas frappés de restrictions, qui plus est, d'interdictions sans texte, en ce sens, que les interdictions ne peuvent être présumées.

De ce fait, la Cour suprême spéciale a violé, par son arrêt n° 9/1995 l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention (P1-3), puisqu'elle a réduit la portée du droit qu'a le corps électoral d'élire les candidats de son choix et, dans le même temps, elle a porté atteinte à mon droit d'être élu au mandat parlementaire."

³ Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions 1997-IV), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU
PROTOCOLE N° 1 (P1-3)

36. Les requérants allèguent que l'annulation de leur élection par la Cour suprême spéciale, en vertu de l'article 56 par. 3 de la Constitution, a méconnu le droit du corps électoral de choisir librement ses représentants et, par là même, leur propre droit d'être élus. Ils invoquent l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3), ainsi libellé:

"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."

Ils estiment que l'article 56 par. 3 est imprécis et incohérent, mais l'essentiel de leurs griefs porte sur les arrêts de la Cour suprême spéciale: celle-ci aurait, en contradiction avec sa jurisprudence, interprété de manière extensive cet article et aurait ainsi institué de nouveaux cas d'inéligibilité qui ne figurent pas dans ledit article; or les inadmissibilités sont limitativement énumérées dans le texte même de la Constitution et ne peuvent donner lieu qu'à une interprétation restrictive.

37. D'après le Gouvernement, les limitations à l'admissibilité d'agents publics et de fonctionnaires, tels les requérants, énoncées dans l'article 56 par. 3 de la Constitution ne sont pas arbitraires et ne font pas obstacle à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Connues d'avance par les intéressés, ce qui leur permet de régler leur conduite en conséquence, elles visent à assurer la manifestation inaltérée de la volonté populaire sur la base de l'égalité de traitement des candidats aux élections, ainsi que le plein exercice du droit individuel garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3); en outre, elles tiennent compte de la réalité de la vie politique grecque et tendent à préserver la neutralité politique du service public, l'indépendance des députés et le principe de la séparation des pouvoirs. Enfin, en fixant à trente-trois mois avant les élections le délai jusqu'auquel un fonctionnaire, souhaitant se porter candidat, doit avoir quitté ses fonctions, le législateur constitutionnel n'a pas dépassé la marge d'appréciation accordée aux Etats contractants par l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3).

38. Selon la Commission, le système d'inadmissibilité instauré par le paragraphe 3 de l'article 56 est empreint d'incohérence. En premier lieu, des titulaires de postes publics beaucoup plus importants que ceux occupés par les requérants, tels que les ministres, les maires ou plusieurs autres hauts fonctionnaires, qui ont bien davantage la possibilité d'influencer le corps électoral, échappent aux restrictions de ce paragraphe. En deuxième lieu, aucun compte n'est tenu du moment précis de l'exercice des fonctions donnant lieu à l'inadmissibilité - dont la durée du reste est très brève -, pendant la période de trois ans précédant les élections. En troisième lieu, la présomption quasi irréfutable d'inadmissibilité instituée par ledit paragraphe

empêche les tribunaux d'examiner la nature du poste visé, la durée effective de son exercice et le niveau de responsabilité qu'il implique. Enfin, il n'a pas été établi, en l'espèce, que les intéressés avaient tiré profit de l'exercice de leurs fonctions ou bénéficié d'un avantage par rapport aux autres candidats. Considérant que l'annulation de leur élection n'était pas justifiée par le souci de protéger l'électorat grec, elle conclut à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3).

39. La Cour rappelle que l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3) implique les droits subjectifs de vote et d'éligibilité. Pour importants qu'ils soient, ces droits ne sont pas cependant absolus. Comme l'article 3 (P1-3) les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des "limitations implicites" (arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* c. Belgique du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, par. 52). Dans leurs ordres juridiques respectifs, les Etats contractants entourent les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 (P1-3) ne met en principe pas obstacle. Ils jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation, mais il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n° 1 (P1); il lui faut s'assurer que lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (*ibidem*).

Plus particulièrement, les Etats disposent d'une grande latitude pour établir, dans leur ordre constitutionnel, des règles relatives au statut de parlementaire, dont les critères d'inéligibilité. Quoique procédant d'un souci commun - assurer l'indépendance des élus mais aussi la liberté des électeurs -, ces critères varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque Etat; la multitude de situations prévues dans les constitutions et les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière. Aucun de ces critères cependant ne devrait être considéré comme plus valable qu'un autre à condition qu'il garantisse l'expression de la volonté du peuple à travers des élections libres, honnêtes et périodiques.

40. La Cour note que le paragraphe 3 de l'article 56 de la Constitution, qui fut appliqué aux requérants, établit une inéligibilité à la fois relative et définitive: elle empêche 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 ont exercé leurs fonctions pour plus de trois mois pendant les trois années précédant les élections; elle ne peut en outre être levée par la démission préalable de l'intéressé, comme le prévoit pour certaines autres catégories d'agents publics le paragraphe 1 du même article (paragraphe 29 ci-dessus).

Or une telle inéligibilité, dont l'équivalent se retrouve dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, vise un double objectif, essentiel pour le bon fonctionnement et le maintien du régime démocratique: d'une part, assurer l'égalité des moyens d'influence entre les candidats de diverses tendances politiques car les titulaires de fonctions publiques peuvent parfois être abusivement avantagés au détriment des autres; d'autre part, préserver le corps électoral de pressions de ces titulaires qui, en raison même de leurs fonctions, sont amenés à prendre de nombreuses et importantes décisions et disposent d'un grand prestige aux yeux de leurs administrés de sorte qu'ils pourraient orienter leur choix électoral.

41. La Cour reconnaît que le système instauré par l'article 56 présente une certaine complexité. Toutefois, elle n'aperçoit aucune des incohérences que lui attribue la Commission et ne saurait, encore moins, le taxer d'arbitraire.

En ce qui concerne le prétendu traitement privilégié que réserverait le paragraphe 1 de l'article 56 à certaines catégories de fonctionnaires et d'hommes politiques qui, de par leur situation, seraient mieux placés pour influencer les électeurs, la Cour partage les arguments avancés par le Gouvernement à ce sujet: à la différence des fonctions mentionnées au paragraphe 3 de l'article 56, qui relèvent plutôt de postes administratifs, celles visées au paragraphe 1 ont comme caractéristique commune leur nature politique et l'élément de responsabilité politique qui en découle. Les maires et présidents de communes, mais aussi les parlementaires, tirent leur légitimité directement du suffrage des électeurs. Les gouverneurs ou présidents des conseils d'administration de personnes morales de droit public et autres fonctionnaires de haut rang, nommés par le gouvernement, conçoivent et appliquent la politique de ce dernier dans leurs domaines d'activité et sont ainsi soumis, tout comme les ministres, au contrôle parlementaire.

Quant à la détermination objective des critères d'inéligibilité, consacrée par le paragraphe 3 de l'article 56 et qui empêcherait la Cour suprême spéciale de se prononcer selon le cas d'espèce, la Cour ne la juge pas déraisonnable, compte tenu de l'extrême difficulté pratique d'apporter la preuve de l'exploitation d'une fonction publique à des fins électorales.

42. Les requérants consacrent l'essentiel de leur argumentation à démontrer non seulement que les fonctions qu'ils avaient exercées ne rentraient pas dans le champ d'application de l'article 56 par. 3, mais aussi que la jurisprudence de la Cour suprême spéciale ne laissait pas prévoir qu'elle adopterait une telle position. Plus particulièrement, le détachement de M. Gitonas ne pouvait modifier son statut de salarié de la Banque d'investissements; il ne serait en outre pas comparable à une nomination de fonctionnaire, le poste de directeur général adjoint du cabinet du premier ministre ayant été illégalement constitué faute d'une autorisation législative. Les postes de MM. Paleothodoros et Sifounakis (directeur de la première et

de la seconde chaînes nationales de télévision) ne sauraient être assimilés ni à celui de président-directeur général de la société anonyme "Radio-Télévision hellénique" ni à celui d'agent d'une entreprise publique, exerçant ses attributions sur l'ensemble des circonscriptions électorales du pays. Enfin, MM. Kavaratzis et Giakoumatos, premier et second gouverneurs adjoints de l'IKA, ne pouvaient pas être considérés comme des agents d'une personne morale de droit public dont les activités s'étendaient sur l'ensemble du territoire; de par la nature des fonctions y afférentes, leurs postes s'apparentaient plutôt à celui du gouverneur de l'IKA pour lequel la Cour suprême spéciale avait déjà jugé qu'il ne tombait pas sous le coup de l'article 56 par. 3.

43. Le Gouvernement marque son accord avec la motivation des arrêts de la Cour suprême spéciale concernant les requérants. Il souligne que si la Cour européenne procédait à sa propre appréciation de la législation pertinente, elle se transformerait en un degré de juridiction qui s'ajouterait à ceux existant dans les Etats contractants.

44. La Cour rappelle d'abord qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, spécialement qualifiés en la matière, d'interpréter et appliquer le droit interne.

Elle relève ensuite que les fonctions exercées par les requérants ne figurent pas expressément parmi celles mentionnées à l'article 56 par. 3. Toutefois, cela ne garantissait pas aux intéressés le droit de se voir élus. La Cour suprême spéciale statue souverainement, en vertu de l'article 58 de la Constitution (paragraphe 29 ci-dessus), sur toute contestation relative aux inéligibilités et, comme dans tout ordre juridique prévoyant un tel système, celui qui a été élu malgré les règles en vigueur est déchu de la qualité de député.

Or, en l'espèce, la Cour suprême spéciale, après avoir analysé la nature des postes occupés par les requérants et la législation y afférente, jugea que ceux-ci s'assimilaient à ceux décrits au paragraphe 3 de l'article 56; elle constata en outre que les conditions relatives à la période d'exercice des fonctions, ainsi qu'à la durée et l'étendue de celles-ci, et donnant lieu à l'inéligibilité se trouvaient remplies pour chacun des intéressés. Par des motifs raisonnables, elle a estimé nécessaire de prononcer l'annulation de l'élection de ces derniers (paragraphe 10, 14, 18, 22 et 27 ci-dessus).

La Cour ne saurait aboutir à une conclusion différente; rien dans les arrêts de la Cour suprême spéciale ne donne à croire que ladite annulation était contraire à la législation grecque, arbitraire ou disproportionnée, ou qu'elle contrecarrait "la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif" (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt précité, p. 25, par. 57).

Par conséquent, il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3).

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

Dit, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3).

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 1er juillet 1997.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier