



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

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE ŽDANOKA c. LETTONIE

(Requête n° 58278/00)

ARRÊT

STRASBOURG

16 mars 2006

En l'affaire Ždanoka c. Lettonie,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Luzius Wildhaber, *président*,
Christos Rozakis,
Jean-Paul Costa,
Nicolas Bratza,
Boštjan M. Zupančič,
Loukis Loucaides,
Rıza Türmen,
Josep Casadevall,
András Baka,
Rait Maruste,
Javier Borrego Borrego,
Elisabet Fura-Sandström,
Alvina Gyulumyan,
Ljiljana Mijović,
Dean Spielmann,
Renate Jaeger, *juges*,
Jautrite Briede, *juge ad hoc*,

ainsi que de Lawrence Early, *greffier adjoint de la Grande Chambre*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 1^{er} juin 2005 et 15 février 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 58278/00) dirigée contre la République de Lettonie et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Tatiana Ždanoka (« la requérante »), a saisi la Cour le 20 janvier 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par M^e W. Bowring, avocat à Colchester (Royaume-Uni). Le gouvernement letton (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} I. Reine, du ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante alléguait en particulier que son inéligibilité au Parlement letton ainsi qu'aux conseils municipaux enfreignait les droits que lui garantissaient l'article 3 du Protocole n° 1 et les articles 10 et 11 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

5. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la première section telle que remaniée (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Par une décision du 6 mars 2003, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

7. Le 17 juin 2004, à l'issue d'une audience sur le fond (article 59 § 3 du règlement), une chambre de la première section, composée de Christos Rozakis, président, Peer Lorenzen, Giovanni Bonello, Françoise Tulkens, Egil Levits, Anatoly Kovler, Vladimiro Zagrebelsky, juges, ainsi que de Søren Nielsen, greffier de section, a rendu son arrêt dans lequel elle a conclu, par cinq voix contre deux, qu'il y avait eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 et de l'article 11 de la Convention, et a dit qu'il n'y avait pas lieu d'examiner séparément le grief de la requérante sous l'angle de l'article 10 de la Convention. La chambre a également décidé, par cinq voix contre deux, d'allouer à la requérante une somme de 2 236,50 lati pour dommage matériel, une indemnité de 10 000 euros (EUR) au titre du dommage moral ainsi qu'un montant de 10 000 EUR pour frais et dépens. Le texte des opinions dissidentes des juges Bonello et Levits se trouvait joint à l'arrêt.

8. Le 17 septembre 2004, le Gouvernement a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre en vertu de l'article 43 de la Convention. Le 10 novembre 2004, un collège de la Grande Chambre a fait droit à cette demande.

9. La composition de la Grande Chambre a été fixée conformément aux dispositions des articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement.

10. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 1^{er} juin 2005 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^{me} I. REINE,

M. E. PLAKSINS,

*agent,
conseil ;*

– *pour la requérante*

M^e W. BOWRING,

conseil.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Bowring et M^{me} Reine.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. Citoyenne lettonne née en 1950, la requérante réside à Riga. Elle est actuellement députée au Parlement européen.

A. Le contexte historique et la genèse de l'affaire

1. Le Pacte Molotov-Ribbentrop et la période soviétique

12. Le 23 août 1939, les ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) signèrent un traité de non-agression (le « Pacte Molotov-Ribbentrop »). Le traité comprenait un protocole additionnel secret, approuvé le 23 août 1939 et modifié le 28 septembre 1939, selon lequel l'Allemagne et l'URSS convenaient de fixer la carte de leurs « sphères d'influence » respectives en cas de future « réorganisation territoriale et politique » des territoires des pays d'Europe centrale et orientale, alors indépendants – dont les trois Etats baltes de Lituanie, de Lettonie et d'Estonie. Après l'invasion de la Pologne par l'Allemagne le 1^{er} septembre 1939 et le début de la Seconde Guerre mondiale, l'URSS commença à exercer une pression considérable sur les gouvernements des Etats baltes en vue de prendre le contrôle de ces pays conformément au Pacte Molotov-Ribbentrop et à son protocole additionnel.

13. A la suite de l'ultimatum que l'URSS lança afin que fût autorisé le stationnement d'un nombre illimité de troupes soviétiques dans les Etats baltes, l'armée soviétique envahit la Lettonie et les deux autres Etats baltes indépendants les 16 et 17 juin 1940. Le gouvernement letton fut renversé et un nouveau gouvernement fut formé sous la direction du Parti communiste de l'URSS (ci-après « PCUS »), le parti unique de cet Etat. Du 21 juillet au 3 août 1940, l'URSS acheva d'annexer la Lettonie, qui devint une partie de l'URSS sous le nom de « République socialiste soviétique de Lettonie » (« RSS de Lettonie »).

14. La requérante naquit à Riga dans une famille de langue russe. En 1971, alors qu'elle était étudiante à l'université de Lettonie à Riga, elle adhéra au Parti communiste de Lettonie (ci-après « PCL »), en réalité une émanation régionale du PCUS. De 1972 à 1990, la requérante travailla comme maître de conférences à l'université de Lettonie. Elle fut membre du PCL pendant toute cette période.

15. Vers la fin des années 1980 se développa en Lettonie, comme dans d'autres pays d'Europe orientale, une pression sociale considérable en faveur d'une démocratisation de la vie politique. A la suite de l'introduction

de la liberté d'expression sur le territoire de l'URSS, des mouvements politiques de masse se formèrent en Lettonie – comme dans les autres Etats baltes – qui condamnèrent l'annexion du pays, affirmèrent la nécessité de construire une société nouvelle fondée notamment sur l'identité et les valeurs lettonnes, et soulignèrent la nécessité de restaurer l'indépendance de l'Etat.

16. Les premières élections indépendantes sous le régime soviétique se déroulèrent sur le territoire letton en mars 1990. La requérante fut élue au Conseil suprême (*Augstākā Padome*) de la RSS de Lettonie en tant que représentante de la circonscription de Pļavnieki à Riga. Elle rejoignit par la suite le bureau local du PCL. En avril 1990, ce bureau la choisit pour assister au XXV^e congrès du PCL, au cours duquel elle fut élue à la Commission centrale de contrôle et d'audit du parti. Selon les copies du procès-verbal de cet organe, la requérante était membre d'une sous-commission chargée de superviser la mise en œuvre des décisions et activités relatives au programme du PCL.

17. Lors du même congrès, un groupe de délégués exprima son désaccord avec la politique générale du PCL, lequel demeurait loyal à l'URSS et au PCUS. Selon ces délégués, le PCL s'opposait à toute démocratisation de la vie publique et tentait de maintenir le *statu quo* de la règle soviétique. Ces délégués annoncèrent publiquement leur retrait du PCL et fondèrent un nouveau parti, le Parti communiste indépendant de Lettonie, qui se déclara immédiatement en faveur de l'indépendance de la Lettonie et d'un système politique multipartiste. La requérante ne rejoignit pas les rangs des délégués dissidents et resta au sein du PCL.

2. La Déclaration d'indépendance de la Lettonie

18. Le 4 mai 1990, le Conseil suprême adopta la Déclaration sur le rétablissement de l'indépendance de la République de Lettonie, déclarant illégitime et nulle l'incorporation de la Lettonie dans l'URSS et redonnant force de loi aux dispositions fondamentales de la Constitution lettonne (*Satversme*) de 1922. Cependant, le paragraphe 5 de cette déclaration instaura une période de transition visant à la restauration graduelle d'une véritable souveraineté de l'Etat et parallèlement à la rupture progressive de tous les liens institutionnels avec l'URSS. Pendant cette période, diverses dispositions de la Constitution de la RSS de Lettonie demeureraient en vigueur. Une commission gouvernementale spéciale fut chargée de négocier avec l'URSS sur la base du traité de paix russo-letton du 11 août 1920.

La déclaration susmentionnée fut adoptée par 139 voix sur un nombre total de 201 députés, avec une seule abstention. Cinquante-sept députés du groupe parlementaire *Līdztiesība* (Egalité des droits, en réalité le groupe du PCL), dont la requérante, ne participèrent pas au vote. Le même jour, le 4 mai 1990, le Comité central du PCL adopta une résolution critiquant

vigoureusement cette déclaration et demandant au président de l'URSS d'intervenir.

19. Le 7 mai 1990, le Conseil suprême approuva le gouvernement de la République indépendante de Lettonie.

3. Les événements de janvier et de mars 1991

20. Le soir du 12 janvier 1991, l'armée soviétique engagea une action militaire contre le pays voisin, la Lituanie, dont le gouvernement avait été formé de la même manière que le gouvernement letton. Les troupes soviétiques investirent la tour de la télévision à Vilnius et le siège de la télévision publique lituanienne, et tentèrent également d'occuper les locaux du Parlement lituanien et d'autres autorités. Les Litvaniens affluèrent pour assurer la protection des institutions de la Lituanie nouvellement indépendante. Treize civils litvaniens furent tués et des centaines d'autres blessés lors du conflit avec l'armée soviétique.

21. Les parties sont en désaccord sur le point de savoir qui porte la responsabilité des décès survenus pendant les événements des 12 et 13 janvier 1991 à Vilnius. Selon le gouvernement défendeur, le Parti communiste de l'URSS est directement responsable de ces décès en ce qu'il avait le contrôle plein et effectif des troupes soviétiques. La requérante conteste la version du Gouvernement. Pour elle, l'agression de l'armée soviétique contre le gouvernement et le peuple litvaniens ne constitue pas un fait établi ; à ce propos, elle présente une copie d'un article d'un journal russe d'après lequel c'étaient les indépendantistes litvaniens eux-mêmes qui tirèrent sur la foule dans le but de jeter le discrédit sur l'armée soviétique.

22. Au même moment, une tentative de coup d'Etat eut également lieu en Lettonie. Le 13 janvier 1991, le plénum du Comité central du PCL demanda la démission du gouvernement letton, la dissolution du Conseil suprême et l'octroi des pleins pouvoirs au Comité de salut public de Lettonie (*Vislatvijas Sabiedriskās glābšanas komiteja*), institué le même jour par plusieurs organisations, dont le PCL. Le 15 janvier 1991, le même comité déclara le Conseil suprême et le gouvernement déchus de leurs pouvoirs respectifs et s'octroya les pleins pouvoirs. Cinq personnes perdirent la vie et trente-quatre autres furent blessées au cours d'échauffourées armées à Riga ; cependant cette tentative de coup d'Etat échoua.

23. Selon le gouvernement défendeur, il est tout à fait clair que la tentative de coup d'Etat en Lettonie fut lancée par le PCL à la lumière des événements de Vilnius, dans l'espoir que les troupes soviétiques envahiraient également Riga pour soutenir le coup d'Etat prosoviétique. La requérante soutient qu'à cette époque il y eut en Lettonie une série de manifestations populaires contre la hausse des prix des denrées alimentaires décrétée par le gouvernement ; ces manifestations furent donc selon elle la cause principale des événements de janvier 1991. Enfin, la requérante fait

valoir que, dans leurs déclarations respectives des 13 et 15 janvier 1991, le plénum du Comité central du PCL et le Comité de salut public ne se limitèrent pas à demander ou à proclamer la démission des autorités lettonnes mais annoncèrent également la tenue d'élections anticipées au Conseil suprême.

24. Le 3 mars 1991, un vote populaire eut lieu sur le territoire letton. Les électeurs devaient répondre à la question ainsi formulée : « Etes-vous pour une République de Lettonie démocratique et politiquement indépendante ? » D'après les chiffres fournis par le Gouvernement, 87,5 % de l'ensemble des résidents du pays inscrits sur les listes électorales participèrent au vote ; 73,6 % d'entre eux répondirent « oui » à la question posée. Selon le Gouvernement, c'était un véritable référendum national, qui confirmait le soutien d'une immense part de la population lettonne à l'idée de l'indépendance du pays. La requérante soutient en revanche qu'il s'agissait d'un simple vote consultatif, et conteste le taux de participation précité et donc la légitimité même de ce vote.

4. Les événements d'août et de septembre 1991

25. Le 19 août 1991, une tentative de coup d'Etat eut lieu à Moscou. Un organe autoproclamé, le Comité national de l'état d'urgence, déclara que le président de l'URSS, M. Gorbatchev, était suspendu de ses fonctions, s'érigea en organe de pouvoir unique, et décréta l'état d'urgence « dans certaines régions de l'URSS ».

26. Le même jour, le 19 août 1991, le Comité central et le comité de Riga du PCL déclarèrent leur soutien au Comité national de l'état d'urgence et créèrent un « groupe opérationnel » en vue de lui prêter assistance. Selon le Gouvernement, le 20 août 1991, le PCL, le groupe parlementaire *Līdztiesība* et certaines autres organisations signèrent et diffusèrent un appel intitulé « *Godājamie Latvijas iedzīvotāji !* » (« Honorables habitants de la Lettonie ! »), exhortant le peuple à se plier aux exigences de l'état d'urgence et à ne pas s'opposer aux mesures prises à Moscou par le Comité national de l'état d'urgence. Selon la requérante, l'implication du PCL dans tous ces événements n'est pas prouvée ; en particulier, les députés du groupe *Līdztiesība* auraient participé aux débats parlementaires pendant deux jours de suite et n'auraient même pas été informés que cet appel allait être lancé.

27. Ce coup d'Etat se solda lui aussi par un échec. Le 21 août 1991, le Conseil suprême de Lettonie adopta une loi constitutionnelle concernant le statut étatique de la République de Lettonie et proclamant l'indépendance absolue et immédiate du pays. Le paragraphe 5 de la Déclaration du 4 mai 1990, relatif à la période de transition, fut abrogé.

28. Par une décision du 23 août 1991, le Conseil suprême déclara le PCL anticonstitutionnel. Le lendemain, les activités du parti furent suspendues, et le ministre de la Justice fut chargé « de mener l'instruction sur les activités illégales du PCL et de proposer (...) une motion relative à la possibilité

d'autoriser son fonctionnement à l'avenir ». Sur la base de la proposition du ministre de la Justice, le Conseil suprême ordonna le 10 septembre 1991 la dissolution du parti.

29. Entre-temps, le 22 août 1991, le Conseil suprême avait chargé une commission parlementaire d'enquêter sur la participation des députés du groupe *Līdztiesība* au coup d'Etat. Le 9 juillet 1992, sur la base du rapport final de cette commission, le Conseil suprême annula les mandats de quinze députés ; la requérante ne figurait pas parmi ceux-ci.

5. Les développements ultérieurs concernant la requérante

30. En février 1993, la requérante devint présidente du Mouvement pour la justice sociale et l'égalité des droits en Lettonie (*Kustība par sociālo taisnīgumu un līdztiesību Latvijā*), qui devint par la suite un parti politique, *Līdztiesība* (Egalité des droits).

31. Les 5 et 6 juin 1993 se tinrent des élections législatives conformément à la Constitution rétablie de 1922. Pour la première fois depuis la restauration de l'indépendance de la Lettonie, les citoyens élurent le Parlement (*Saeima*) qui se substitua au Conseil suprême. C'est à ce moment-là que le mandat de député de la requérante prit fin. Les autorités lettonnes ayant refusé d'inscrire la requérante au registre des résidents en tant que citoyenne lettonne, elle ne put participer ni à ces élections, ni aux élections législatives suivantes, qui se tinrent en 1995, ni aux élections municipales de 1994. A la suite du recours introduit par elle, les tribunaux reconnurent en janvier 1996 qu'elle était de droit citoyenne lettonne puisqu'elle comptait parmi ses ascendants une personne qui avait possédé la nationalité lettonne avant 1940. Ils enjoignirent aux autorités électorales de l'enregistrer en tant que citoyenne lettonne et de lui délivrer les documents correspondants.

6. La procédure pénale à l'encontre de deux anciens dirigeants du PCL

32. Par un arrêt définitif rendu le 27 juillet 1995, la Cour suprême déclara A.R. et O.P., qui avaient été les deux plus hauts dirigeants du PCL, coupables d'avoir tenté de renverser par la violence les autorités légitimes de la Lettonie indépendante. Dans son arrêt, la haute juridiction admit notamment les circonstances suivantes comme étant des faits historiques :

a) N'ayant pas réussi à obtenir une majorité au Conseil suprême à l'issue des élections démocratiques de mars 1990, le PCL et les autres organisations énumérées à l'article 5 § 6 de la loi sur les élections législatives avaient décidé de prendre un chemin contraire à la Constitution et instauré le Comité de salut public, qui avait tenté d'usurper le pouvoir et de dissoudre le Conseil suprême et le gouvernement légitime de Lettonie. Pareilles actions étaient contraires non seulement à l'article 2 de la

Constitution de 1922, qui énonçait que le pouvoir souverain était conféré au peuple, mais également à l'article 2 de la Constitution de la RSS de Lettonie, qui conférait aux seuls conseils élus (*soviets*) le pouvoir d'agir au nom du peuple.

b) Le Comité central du PCL avait fourni un soutien financier à l'unité spéciale de la police soviétique, qui portait l'entière responsabilité des incidents mortels de janvier 1991 (paragraphe 22-23 ci-dessus) ; en même temps, le Comité de salut public avait exprimé publiquement son soutien à cet organe militarisé.

c) Lors du coup d'Etat du 19 août 1991, le Comité central du PCL s'était ouvertement déclaré en faveur du Comité national de l'état d'urgence, avait instauré un « groupe opérationnel » en vue de fournir une assistance à cet organe et avait publié une déclaration appelant la population à se conformer au régime imposé par cet organe autoproclamé et anticonstitutionnel.

B. Les élections municipales de 1997

33. Le 25 janvier 1997, le Mouvement pour la justice sociale et l'égalité des droits en Lettonie déposa auprès de la commission électorale de Riga une liste de dix candidats aux élections municipales suivantes du 9 mars 1997. La requérante figurait parmi ces candidats. Conformément aux exigences de la loi sur les élections municipales, l'intéressée signa la liste et y joignit une déclaration écrite dans laquelle elle attestait n'être pas visée par l'article 9 de cette loi. Aux termes de cette disposition, sont inéligibles les personnes ayant « activement participé » (*darbojušās*) après le 13 janvier 1991 aux activités du PCUS, du PCL ainsi que de plusieurs autres organisations expressément nommées. Par une lettre expédiée le même jour, soit le 25 janvier 1997, la requérante informa la Commission électorale centrale que, jusqu'au 10 septembre 1991, date de la dissolution officielle du PCL, elle avait été membre du bureau de Pļavnieki et de la Commission centrale de contrôle et d'audit du parti. Cependant, elle argua que les restrictions susmentionnées ne lui étaient pas applicables, puisqu'elles étaient contraires aux articles 2 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

34. Par une décision du 11 février 1997, la commission électorale de Riga enregistra la liste présentée par la requérante. Aux élections du 9 mars 1997, cette liste obtint quatre des soixante sièges du conseil municipal de Riga (*Rīgas Dome*). La requérante figurait parmi les élus.

C. Les élections législatives de 1998

35. Afin de participer aux élections législatives du 3 octobre 1998, le Mouvement pour la justice sociale et l'égalité des droits en Lettonie conclut un accord de coalition avec le Parti de l'harmonie nationale (*Tautas*

Saskaņas partija), le Parti socialiste de Lettonie (*Latvijas Sociālistiskā partija*) et le Parti russe (*Krievu partija*). Les quatre partis formèrent une liste unie sous l'intitulé « Parti de l'harmonie nationale ». La requérante y figurait en tant que candidate des circonscriptions de Riga et de Vidzeme.

Le 28 juillet 1998, la liste fut déposée auprès de la Commission électorale centrale en vue de son enregistrement. Conformément aux exigences de la loi sur les élections législatives, la requérante signa la liste et y joignit une déclaration écrite identique à celle qu'elle avait présentée avant les élections municipales. De même, tout comme pour les élections de 1997, elle envoya à la Commission électorale centrale une lettre dans laquelle elle expliquait sa situation et soutenait que les restrictions en question étaient incompatibles avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention.

36. Le 29 juillet 1998, la Commission électorale centrale suspendit l'enregistrement de la liste, au motif que la candidature de la requérante n'était pas conforme aux exigences de la loi sur les élections législatives. Ne voulant pas compromettre l'enregistrement de la liste entière, la requérante retira sa candidature, après quoi la liste fut immédiatement enregistrée.

D. La procédure devant permettre d'établir la participation de la requérante aux activités du PCL

37. Par une lettre du 7 août 1998, le président de la Commission électorale centrale demanda au procureur général de la République d'examiner la légitimité de l'élection de la requérante au conseil municipal de Riga.

38. Par une décision du 31 août 1998, dont copie fut envoyée à la Commission électorale centrale, le parquet général (*Ģenerālprokuratūra*) constata que la requérante n'avait commis aucun délit réprimé par le code pénal. Selon la décision, l'intéressée avait certes fourni à la commission électorale de Riga de fausses informations sur sa participation au PCL, mais aucun élément ne permettait de conclure qu'elle l'avait fait dans le but précis d'induire la commission en erreur. A cet égard, le parquet estima que la déclaration de la requérante, jointe à la liste des candidats aux élections du 9 mars 1997, devait être lue à la lumière de sa lettre explicative du 25 janvier 1997.

39. Le 14 janvier 1999, le parquet général demanda au tribunal régional de Riga de constater la participation de la requérante aux activités du PCL après le 13 janvier 1991. A son mémoire, le parquet joignit les documents suivants : la lettre de la requérante du 25 janvier 1997 ; le procès-verbal de la réunion de la Commission centrale de contrôle et d'audit du parti du 26 janvier 1991 ; le procès-verbal de la réunion commune de la Commission centrale de contrôle et d'audit et des commissions de contrôle et d'audit des

villes et des régions tenue le 27 mars 1991 ; les annexes à ces procès-verbaux indiquant la structure et la composition de la Commission centrale, ainsi que la liste des membres de celle-ci au 1^{er} juillet 1991.

40. Par un jugement contradictoire du 15 février 1999, le tribunal régional de Riga fit droit à la demande du parquet, estimant que les pièces présentées témoignaient clairement de la participation active de la requérante aux activités du parti après la date critique, et que les éléments de preuve fournis par l'intéressée ne suffisaient pas à réfuter ce constat. En conséquence, le tribunal rejeta les arguments de la requérante qui soutenait que son appartenance au PCL n'était que formelle, qu'elle ne participait pas aux réunions de la Commission centrale de contrôle et d'audit et qu'on ne pouvait dès lors conclure qu'elle avait « agi » ou « milité » au sein du parti ou « activement participé » (*darboties*) aux activités de celui-ci.

41. La requérante interjeta appel de ce jugement devant la Chambre civile de la Cour suprême. Le 12 novembre 1999, la Chambre civile commença à examiner l'affaire. A l'audience, la requérante plaida que le contenu des procès-verbaux susmentionnés des 26 janvier et 27 mars 1991, dans lesquels son nom était mentionné, ne pouvait pas être retenu contre elle, puisqu'à ces deux dates elle avait rempli ses fonctions au sein du Conseil suprême de Lettonie et non au sein du PCL. Après avoir entendu deux témoins déclarant que la requérante était effectivement présente au Conseil suprême, la chambre suspendit l'examen de l'affaire afin de permettre à la requérante de produire des preuves plus convaincantes et susceptibles d'appuyer ses déclarations, tels les comptes rendus des débats parlementaires ou des procès-verbaux des réunions du groupe parlementaire *Līdztiesība*. Toutefois, ces documents n'ayant pas été conservés par le Bureau du Parlement, la requérante ne put jamais fournir de telles preuves.

42. Par un arrêt du 15 décembre 1999, la Chambre civile rejeta l'appel de la requérante. Selon l'arrêt, les éléments de preuve recueillis par le parquet suffisaient pour que la haute juridiction puisse conclure que l'intéressée avait activement participé aux activités du PCL après le 13 janvier 1991. La chambre releva ensuite que la dissolution du PCL avait été ordonnée « conformément aux intérêts de l'Etat letton dans la situation politico-historique concrète » et que les conventions internationales invoquées par la requérante autorisaient des limitations justifiées à l'exercice des droits électoraux.

43. A la suite de l'arrêt de la Chambre civile, exécutoire à compter de son prononcé, la requérante devint inéligible et perdit son mandat de conseillère municipale de Riga.

44. La requérante se pourvut en cassation contre l'arrêt susmentionné devant le Sénat de la Cour suprême, soulignant, entre autres, l'incompatibilité de la restriction litigieuse avec l'article 11 de la Convention. Par une ordonnance définitive du 7 février 2000, le Sénat déclara le pourvoi irrecevable. Selon lui, la procédure en question avait un

seul objet strictement défini, c'est-à-dire établir si la requérante avait ou non activement participé après le 13 janvier 1991 aux activités du PCL. En définitive, le Sénat, relevant que son examen n'aurait aucune incidence sur le constat lui-même, se déclara incompétent pour analyser les conséquences juridiques découlant de ce constat. En outre, il fit remarquer qu'une telle analyse impliquerait un examen de la compatibilité de la législation lettone avec le droit constitutionnel et international, ce qui ne relevait pas de la compétence de la juridiction de cassation.

45. Des procédures similaires à celles engagées contre la requérante furent également instaurées contre un petit nombre d'autres activistes du PCL. Tous ne firent pas l'objet d'un constat par les tribunaux de « participation active » aux activités du PCL après janvier 1991.

E. Les élections législatives de 2002

46. Les élections législatives suivantes eurent lieu le 5 octobre 2002. En vue de participer à ces élections, le parti *Līdztiesība*, présidé par la requérante, forma avec deux autres partis, le Parti de l'harmonie nationale et le Parti socialiste, une coalition électorale nommée « Pour les droits de l'homme dans une Lettonie unie » (« *Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā* », en abrégé PCTVL). Le programme électoral de cette coalition soulignait expressément la nécessité d'abolir les restrictions aux droits électoraux des personnes ayant été activement impliquées dans le PCL après le 13 janvier 1991.

47. Au printemps 2002, le conseil exécutif du parti *Līdztiesība* désigna la requérante comme candidate aux élections de 2002 ; le conseil de la coalition PCTVL approuva cette désignation. Cependant, peu après, le 16 mai 2002, la législature sortante rejeta une proposition d'abrogation de l'article 5 § 6 de la loi sur les élections législatives. Pleinement conscient de la situation de la requérante et craignant que sa candidature n'empêche l'enregistrement de la liste entière de PCTVL, le conseil de la coalition changea d'avis et décida de ne pas faire figurer l'intéressée sur la liste des candidats. La requérante décida alors de soumettre une liste séparée, ne contenant qu'un seul et unique nom, le sien, et intitulée « Parti de l'harmonie nationale ».

48. Le 23 juillet 2002, la coalition PCTVL déposa à la Commission électorale centrale sa liste, qui contenait au total les noms de soixante-dix-sept candidats pour les cinq circonscriptions de Lettonie. Le même jour, la requérante demanda à la commission d'enregistrer sa propre liste, pour la circonscription de Kurzeme uniquement. Comme elle l'avait fait pour les élections de 1998, elle joignit à sa liste une déclaration écrite selon laquelle les restrictions litigieuses étaient incompatibles avec la Constitution et les engagements internationaux de la Lettonie. Le 25 juillet 2002, la commission enregistra les deux listes.

49. Par une décision du 7 août 2002, la Commission électorale centrale, se référant à l'arrêt de la Chambre civile du 15 décembre 1999, raya la requérante de la liste du Parti de l'harmonie nationale. En outre, après avoir constaté que la requérante avait été la seule candidate sur cette liste et qu'après sa radiation celle-ci ne contenait plus aucun nom, la commission décida d'en annuler l'enregistrement.

50. Aux élections du 5 octobre 2002, la liste de la coalition PCTVL recueillit 18,94 % des voix et obtint vingt-cinq sièges au Parlement.

F. Les élections au Parlement européen

51. La Lettonie est devenue membre de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Avant cette date, sur la base de la loi du 12 février 2004 sur les élections au Parlement européen (*Eiropas Parlamenta vēlēšanu likums*), la requérante fut autorisée à se présenter à ces élections. Celles-ci se déroulèrent le 12 juin 2004 et la requérante fut élue députée européenne.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les dispositions relatives au statut étatique de la Lettonie

52. Le dispositif de la Déclaration du 4 mai 1990 sur le rétablissement de l'indépendance de la République de Lettonie se lisait ainsi :

« Le Conseil suprême de la RSS de Lettonie *décide* :

1) tout en reconnaissant la primauté du droit international sur les dispositions du droit national, de considérer comme illégaux le Pacte du 23 août 1939 entre l'URSS et l'Allemagne et l'annihilation du pouvoir souverain de la République de Lettonie du fait de l'agression militaire de l'URSS du 17 juin 1940 ;

2) de déclarer nulle et non avenue la déclaration du Parlement [*Saeima*] de Lettonie, adoptée le 21 juillet 1940 et relative à l'intégration de la Lettonie dans l'Union des républiques socialistes soviétiques ;

3) de restaurer sur tout le territoire letton la force légale de la Constitution [*Satversme*] de la République de Lettonie, adoptée le 15 février 1922 par l'Assemblée Constituante [*Satversmes sapulce*]. Le nom officiel de l'Etat letton est la RÉPUBLIQUE de LETTONIE, en abrégé LETTONIE ;

4) de suspendre la Constitution de la République de Lettonie jusqu'à l'adoption d'une nouvelle version de la Constitution, excepté les articles qui définissent la base juridique et constitutionnelle de l'Etat letton et qui, conformément à l'article 77 de la même Constitution, ne sont modifiables que par voie de référendum, à savoir :

Article 1^{er} – La Lettonie est une république indépendante et démocratique.

Article 2 – Le pouvoir souverain de l’Etat letton appartient au peuple letton.

Article 3 – Le territoire de la Lettonie défini par les traités internationaux se compose de la Vidzeme, la Latgale, la Kurzeme et la Zemgale.

Article 6 – Le Parlement [*Saeima*] est élu par la voie d’élections générales, égalitaires, directes, proportionnelles et à bulletin secret.

L’article 6 de la Constitution sera appliqué après la restauration des organes de pouvoir et d’administration de la République indépendante de Lettonie, garantissant un libre déroulement du scrutin ;

5) d’instituer une période de transition permettant la restauration *de facto* de la souveraineté de la République de Lettonie, qui prendra fin avec la convocation du Parlement de la République de Lettonie. Pendant cette période de transition, le pouvoir suprême sera exercé par le Conseil suprême de la République de Lettonie ;

6) d’accepter l’application, pendant la période de transition, des dispositions de la Constitution de la RSS de Lettonie et des autres actes législatifs en vigueur sur le territoire de la RSS de Lettonie au moment de l’adoption de la présente décision, dans la mesure où ces dispositions ne sont pas incompatibles avec les articles 1, 2, 3 et 6 de la Constitution de la République de Lettonie.

En cas de contestation sur des questions relatives à l’application des actes législatifs, c’est la Cour constitutionnelle de la République de Lettonie qui tranchera.

Pendant la période de transition, seul le Conseil suprême de la République de Lettonie adoptera de nouveaux textes législatifs ou modifiera ceux qui existent ;

7) de créer une commission pour rédiger une nouvelle version de la Constitution de la République de Lettonie qui corresponde à la situation politique, économique et sociale actuelle de la Lettonie ;

8) de garantir aux citoyens de la République de Lettonie et aux ressortissants des autres Etats qui résident de façon permanente sur le territoire letton des droits sociaux, économiques et culturels ainsi que des libertés politiques conformes aux normes internationales des droits de l’homme universellement reconnues. Cela concerne les citoyens de l’URSS qui souhaiteraient vivre en Lettonie sans acquérir la nationalité lettonne ;

9) de fonder les rapports entre la République de Lettonie et l’URSS sur le traité de paix du 11 août 1920 entre la Lettonie et la Russie, qui est toujours en vigueur et reconnaît pour l’éternité l’indépendance de l’Etat letton. Une commission gouvernementale sera formée pour mener les négociations avec l’URSS. »

53. Le dispositif de la loi constitutionnelle du 21 août 1991 relative au statut étatique de la République de Lettonie (*Konstitucionālais likums « Par Latvijas Republikas valstisko statusu »*) est ainsi libellé :

« Le Conseil suprême de la République de Lettonie *déclare* que :

1) la Lettonie est une république indépendante et démocratique où le pouvoir souverain de l'Etat letton appartient au peuple letton et dont le statut étatique est défini par la Constitution du 15 février 1922 ;

2) le paragraphe 5 de la Déclaration du 4 mai 1990 sur le rétablissement de l'indépendance de la République de Lettonie, qui prévoit une période de transition en vue de la restauration *de facto* de la souveraineté de la République de Lettonie, est abrogé ;

3) jusqu'au terme de l'occupation et de l'annexion et jusqu'à la convocation du Parlement, le pouvoir étatique suprême en République de Lettonie sera pleinement exercé par le Conseil suprême de la République de Lettonie. Seuls les lois et les décrets adoptés par les autorités suprêmes de pouvoir et d'administration de la République de Lettonie sont en vigueur sur son territoire ;

4) la présente loi constitutionnelle entre en vigueur au moment de son adoption. »

B. Le statut du PCUS et du PCL

54. Le rôle du PCUS dans l'ex-Union soviétique était défini par l'article 6 de la Constitution de l'URSS de 1977 et l'article 6 de la Constitution de la RSS de Lettonie de 1978, libellés en des termes identiques. Ces dispositions se lisaient ainsi :

« La force directrice et motrice de la société soviétique, le noyau de son système politique et de tous ses organismes étatiques et non gouvernementaux est le Parti communiste de l'Union soviétique. Le PCUS existe pour le peuple et sert le peuple.

A la lumière de la doctrine marxiste-léniniste, le Parti communiste détermine les lignes directrices de l'évolution de la société et l'orientation de la politique intérieure et extérieure de l'URSS, dirige la grande action créatrice du peuple soviétique et confère à sa lutte pour la victoire du communisme un caractère planifié, systématique et scientifiquement fondé.

Tous les organismes du parti agissent dans le cadre de la Constitution de l'URSS. »

55. La décision du Conseil suprême du 24 août 1991 relative à la suspension des activités de certaines organisations non gouvernementales et politiques était ainsi libellée :

« Le 20 août 1991, le Front internationaliste des travailleurs de la RSS de Lettonie, le Conseil uni des collectifs du travail, le Conseil républicain des anciens combattants et travailleurs, le Comité central du Parti communiste de Lettonie et le Comité central de l'Union de la jeunesse communiste de Lettonie publièrent une déclaration annonçant aux habitants de la République que l'état d'urgence avait été décrété en Lettonie, et incitèrent tous les particuliers à s'opposer à ceux qui ne se soumettaient pas aux ordres du Comité national de l'état d'urgence. Ce faisant, les associations (...) susmentionnées ont déclaré leur soutien aux organisateurs du coup d'Etat et ont incité les autres particuliers à faire de même.

Les agissements de ces organisations sont contraires aux articles 4, 6 et 49 de la Constitution lettone, aux termes desquels les citoyens lettons ont le droit de former des partis et d'autres associations uniquement si leurs buts et activités pratiques ne tendent pas à une modification violente ou au renversement de l'ordre constitutionnel existant (...), et que les associations doivent respecter la Constitution et les lois, et agir conformément à leurs dispositions.

Le Conseil suprême de la République de Lettonie décrète :

1. Les activités du Parti communiste de Lettonie [et des autres organisations susmentionnées] sont suspendues (...) »

56. Les passages pertinents de la décision prise le 10 septembre 1991 par le Conseil suprême relativement à la dissolution des organisations susmentionnées se lisent comme suit :

« (...) En mai 1990, le Parti communiste de Lettonie, le Front internationaliste des travailleurs de la RSS de Lettonie, le Conseil uni des collectifs du travail et le Conseil républicain des anciens combattants et travailleurs créèrent le Comité de défense de la Constitution de l'URSS et de la RSS de Lettonie et des droits des citoyens, qui, le 25 novembre 1990, fut rebaptisé en « Comité de salut public de Lettonie » (...) »

Le 15 janvier 1991, le Comité de salut public de Lettonie déclara qu'il prenait le pouvoir, et prononça la dissolution du Conseil suprême et du gouvernement de la République de Lettonie.

En août 1991, le Comité central du Parti communiste de Lettonie [et les autres organisations susmentionnées] soutinrent le coup d'Etat (...)

Eu égard à tout ce qui précède, le Conseil suprême de la République de Lettonie décrète :

1. Le Parti communiste de Lettonie [et les autres organisations susmentionnées], ainsi que la coalition de ces organisations, le Comité de salut public de Lettonie, sont dissous pour anticonstitutionnalité (...)

2. Les anciens membres du Parti communiste de Lettonie [et des autres organisations susmentionnées] sont informés qu'ils ont le droit de s'associer dans des partis et d'autres associations dont les buts et les activités pratiques n'ont pas pour objectif une modification violente ou le renversement de l'ordre constitutionnel existant, et qui ne sont pas autrement contraires à la Constitution et aux lois de la République de Lettonie (...) »

C. La législation en matière électorale

1. Les dispositions matérielles

57. Les dispositions pertinentes de la Constitution (*Satversme*) de la République de Lettonie, adoptée en 1922 et modifiée par la loi du 15 octobre 1998, sont rédigées comme suit :

Article 9

« Peut être élu au Parlement tout citoyen letton jouissant de la plénitude des droits civiques et ayant atteint l'âge de vingt et un ans au jour des élections. »

Article 64

« Le pouvoir législatif appartient au Parlement, ainsi qu'au peuple dans les conditions et dans la mesure déterminées par la présente Constitution. »

Article 91

« En Lettonie, tous les hommes sont égaux devant la loi et les tribunaux. Les droits de l'homme sont exercés sans aucune discrimination. »

Article 101

« Tout citoyen letton a le droit de participer au fonctionnement de l'Etat et des collectivités locales conformément à la loi (...) »

58. Les dispositions pertinentes de la loi du 25 mai 1995 sur les élections législatives (*Saeimas vēlēšanu likums*) sont ainsi libellées :

Article 4

« Peut être élu au Parlement tout citoyen letton ayant atteint l'âge de vingt et un ans au jour des élections, s'il n'est pas concerné par l'une des restrictions prévues à l'article 5 de la présente loi. »

Article 5

« Ne peuvent se porter candidates aux élections ni être élues au Parlement les personnes :

(...)

6) ayant activement participé [*darbojušās*], après le 13 janvier 1991, aux activités du PCUS (PCL), du Front internationaliste des travailleurs de la RSS de Lettonie, du Conseil uni des collectifs du travail, de l'Organisation des anciens combattants et travailleurs, du Comité de salut public de Lettonie, ou au sein de leurs comités régionaux ; (...) »

Article 11

« Doivent être joints à la liste des candidats :

(...)

3) une déclaration signée par chacun des candidats inclus dans la liste et confirmant qu'il répond aux exigences de l'article 4 de la loi et qu'il n'est pas concerné par l'article 5, paragraphes 1 à 6, de la présente loi ; (...) »

Article 13

« (...) »

2. Une fois enregistrées, les listes de candidats sont irrévocables, et les seules modifications que la Commission électorale centrale peut y apporter sont :

1) la radiation du candidat de la liste, lorsque : (...)

a) le candidat n'est pas un citoyen jouissant de la plénitude de ses droits civiques (articles 4 et 5 ci-dessus) ;

(...)

3. (...) [L]e candidat est rayé de la liste sur la base d'une attestation de l'autorité compétente ou sur décision d'un tribunal. Le fait que le candidat :

(...)

6) a activement participé, après le 13 janvier 1991, aux activités du PCUS (PCL), du Front internationaliste des travailleurs de la RSS de Lettonie, du Conseil uni des collectifs du travail, de l'Organisation des anciens combattants et travailleurs, du Comité de salut public de Lettonie, ou de leurs comités régionaux, est attesté par jugement du tribunal compétent ; (...) »

59. La loi du 13 janvier 1994 sur les élections aux conseils municipaux des villes et des communes (*Pilsētas domes un pagasta padomes vēlēšanu likums*) contient des dispositions similaires aux dispositions précitées de la loi sur les élections législatives. En particulier, l'article 9 § 5 est identique à l'article 5 § 6 de cette dernière loi.

2. Les dispositions procédurales

60. La procédure de constat judiciaire de participation ou de non-participation aux activités des associations mentionnées ci-dessus est régie par le chapitre 23-A du code de procédure civile (*Civilprocesa kodekss*), ajouté par une loi du 3 septembre 1998 et intitulé « Examen des affaires relatives aux constats de restrictions aux droits électoraux ». Les dispositions de ce chapitre se lisent ainsi :

Article 233-1

« Le procureur peut présenter une demande en vue de faire constater une restriction aux droits électoraux (...) »

La demande doit être soumise au tribunal dans le ressort duquel est domiciliée la personne à l'égard de laquelle le constat des restrictions aux droits électoraux est sollicité.

La demande peut être présentée lorsqu'une commission électorale a enregistré une liste de candidats où figure (...) le nom d'un citoyen dont la participation active aux activités du PCUS (du PCL) après le 13 janvier 1991 est avérée (...). Une demande concernant une personne figurant sur la liste des candidats peut également être présentée lorsque les élections ont déjà eu lieu.

La demande doit être accompagnée d'une attestation de la commission électorale certifiant que la personne en question s'est portée candidate aux élections et que la liste concernée a été enregistrée, ainsi que des preuves confirmant les allégations formulées dans la demande. »

Article 233-3

« Après avoir examiné la demande, le tribunal prononce un jugement :

1) constatant que le demandeur a activement participé après le 13 janvier 1991 aux activités du PCUS (du PCL) (...)

2) rejetant la demande pour défaut de fondement (...) »

D. Les propositions d'abrogation des restrictions litigieuses

61. La loi sur les élections législatives fut adoptée le 25 mai 1995 par la première assemblée législative élue après le rétablissement de l'indépendance de Lettonie, dite « la cinquième législature » (les quatre premières ayant siégé pendant la période 1922-1934). La législature suivante (la sixième), élue en octobre 1995, fut amenée à examiner trois propositions distinctes tendant à l'abrogation de l'article 5 § 6 de la loi susmentionnée. A la session plénière du 9 octobre 1997, à l'issue de très longs débats, les trois propositions furent rejetées à de fortes majorités. De même, le 18 décembre 1997, lors d'une discussion sur une proposition visant à rendre l'article 5 § 6 plus restrictif, le libellé actuel de cette disposition fut également confirmé. Elue en octobre 1998, la législature suivante (la septième) examina une proposition d'abrogation de l'article 5 § 6 à la session plénière du 16 mai 2002. Après de longs débats, la majorité des députés refusa de donner suite à cette proposition. Enfin, la huitième législature, élue en octobre 2002, examina le 15 janvier 2004 une proposition similaire, qui fut également rejetée.

E. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 30 août 2000

62. Par un arrêt rendu le 30 août 2000 dans l'affaire n° 2000-03-01, la Cour constitutionnelle (*Satversmes tiesa*) déclara les restrictions visées à l'article 5 § 6 de la loi sur les élections législatives et à l'article 9 § 5 de la loi sur les élections municipales compatibles avec la Constitution lettone et avec l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1.

Dans cet arrêt, adopté par quatre voix contre trois, la Cour constitutionnelle rappela tout d'abord les principes généraux dégagés par la jurisprudence constante des organes de la Convention quant à l'application de l'article 14 de la Convention et de l'article 3 du Protocole n° 1. Elle releva ensuite que :

« 4. Est dénué de fondement l'argument (...) selon lequel les dispositions litigieuses, qui interdisent à certains citoyens lettons de se porter candidats et d'être élus au Parlement et aux conseils municipaux, font subir à ceux-ci une discrimination fondée sur leur appartenance politique (...). Les dispositions entreprises ne prévoient aucune différence de traitement en fonction des convictions (des opinions) politiques des personnes visées, mais apportent une restriction aux droits électoraux de celles-ci en raison de leurs actions contre l'ordre démocratique rétabli après le 13 janvier 1991 (...)

Le législateur a donc subordonné les restrictions au degré de la responsabilité personnelle [*individuālās atbildības pakāpe*] de chacun dans la réalisation des objectifs et du programme de ces organisations, et la restriction au droit d'être élu au Parlement ou à un conseil municipal (...) est liée aux activités concrètes de la personne concernée dans les associations (...) en question.

A elle seule, l'appartenance formelle aux organisations susmentionnées ne saurait servir de fondement à l'interdiction faite à une personne de se porter candidate ou être élue au Parlement. (...)

Par conséquent, les dispositions entreprises ne sont dirigées que contre ceux qui, postérieurement au 13 janvier 1991, ont tenté, en présence de l'armée d'occupation, de rétablir l'ancien régime par des actions concrètes [*ar aktīvu darbību*] ; en revanche, elles ne concernent pas les personnes avec des convictions (des opinions) politiques différentes. La tendance de certains tribunaux à se limiter uniquement à constater l'appartenance formelle sans évaluer le comportement de la personne n'est pas conforme aux buts que le législateur a voulu atteindre en adoptant les dispositions attaquées (...)

6. (...) Puisque les objectifs de ces organisations étaient liés au renversement du régime étatique existant [*pastāvošās valsts iekārtas graušana*], elles étaient par essence anticonstitutionnelles (...)

Par conséquent, le but des restrictions à l'éligibilité est de protéger l'ordre d'Etat démocratique, la sécurité nationale et l'intégrité territoriale de Lettonie. Les dispositions entreprises ne sont pas dirigées contre le pluralisme d'idées en Lettonie ou contre les opinions politiques d'une personne, mais contre ceux qui, par leurs agissements actifs, ont tenté de renverser l'ordre d'Etat démocratique (...). L'exercice

des droits de l'homme ne peut pas être dirigé contre la démocratie en tant que telle (...)

La substance et l'effectivité du droit se manifestent à travers son caractère éthique [ētiskums]. Une société démocratique a un intérêt légitime à exiger que ses représentants politiques fassent preuve de loyauté envers la démocratie. Lorsque des restrictions sont introduites, ce ne sont pas l'honneur et la réputation des candidats, au sens des droits attachés à leur personne [personisks tiesisks labums], qui sont mis en cause ; ce qui est mis en cause, c'est le point de savoir si les personnes en question sont dignes de représenter le peuple au sein du Parlement ou d'un conseil municipal. Ces restrictions concernent ceux qui ont été agents permanents de l'appareil répressif du pouvoir d'occupation, ou qui, après le 13 janvier 1991, ont milité au sein des organisations mentionnées dans les dispositions entreprises et ont activement combattu la Constitution rétablie et l'Etat letton (...)

Est fondé l'argument (...) selon lequel l'ordre d'Etat démocratique doit être protégé contre les particuliers qui, d'un point de vue éthique, ne sont pas qualifiés pour devenir représentants d'un Etat démocratique au niveau politique ou administratif (...)

(...) La radiation de la liste d'un candidat qui a participé aux activités des organisations susmentionnées ne constitue pas une décision administrative arbitraire ; elle se fonde sur un jugement particulier, rendu par un tribunal. Conformément à la loi, l'appréciation de la responsabilité individuelle relève de la compétence des tribunaux (...)

7. (...) Afin de déterminer si la mesure appliquée, c'est-à-dire les restrictions à l'éligibilité, est proportionnée aux objectifs poursuivis, c'est-à-dire la protection, en premier lieu, de l'ordre d'Etat démocratique et, en deuxième lieu, de la sécurité nationale et de l'intégrité de l'Etat letton, il faut apprécier la situation politique dans l'Etat et les circonstances corollaires qui y sont liées. Le législateur ayant évalué à plusieurs reprises les circonstances historiques et politiques de l'évolution de la démocratie (...), la Cour estime qu'à ce stade rien ne permet de mettre en cause la proportionnalité de la mesure appliquée par rapport à son but.

Toutefois, le législateur devrait, en procédant à un examen périodique de la situation politique de l'Etat comme de la nécessité et du bien-fondé des restrictions, décider de fixer une limite temporelle à celles-ci (...), puisque de telles limitations à l'éligibilité ne peuvent être imposées que pendant une période déterminée. »

63. Trois des sept juges de la Cour constitutionnelle ayant examiné l'affaire précitée joignirent à l'arrêt une opinion dissidente, dans laquelle ils exprimèrent leur désaccord avec les conclusions de la majorité. Se référant notamment aux affaires *Vogt c. Allemagne* (26 septembre 1995, série A n° 323), et *Rekvényi c. Hongrie* ([GC], n° 25390/94, CEDH 1999-III), ils firent valoir que les restrictions litigieuses pouvaient être plus larges à l'égard des fonctionnaires qu'à l'égard des représentants élus. Selon ces juges, depuis 1991, le régime démocratique et le système institutionnel de la Lettonie étaient devenus suffisamment stables pour que des personnes ayant combattu ce régime il y a dix ans ne représentent plus un danger réel pour l'Etat. La restriction aux droits électoraux de ces personnes n'était donc pas proportionnée au but légitime recherché.

F. La loi sur les élections au Parlement européen

64. Avant l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne, le Parlement letton adopta la loi sur les élections au Parlement européen (*Eiropas Parlamenta vēlēšanu likums*), qui fut promulguée le 29 janvier 2004 et entra en vigueur le 12 février 2004. Cette loi ne comporte pas de disposition similaire à l'article 5 § 6 de la loi sur les élections législatives. En conséquence, la requérante put présenter sa candidature aux élections au Parlement européen.

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

65. Le Gouvernement fait valoir que la loi sur les élections au Parlement européen ne contient aucune disposition similaire à l'article 5 § 6 de la loi sur les élections législatives (paragraphe 58 et 64 ci-dessus). En conséquence, la requérante aurait été libre de se présenter aux élections au Parlement européen, auquel elle a d'ailleurs été élue par la suite. Selon le Gouvernement, le Parlement européen, en tant que corps législatif supranational, devrait être considéré comme un organe législatif « supérieur » au Parlement letton, et « la requérante sera en mesure d'exercer ses droits électoraux « passifs » de manière effective, à un niveau même supérieur à celui qui était envisagé au départ ».

66. Le Gouvernement reconnaît que les lois sur les élections législatives et municipales n'ont pour l'instant été l'objet d'aucune modification. La restriction litigieuse reste donc en vigueur et la requérante n'a toujours pas la possibilité de se porter candidate à la fonction de député ni à celle de conseiller municipal. Toutefois, pour le Gouvernement, ce fait est hors de propos pour l'issue de l'affaire. L'accession de la Lettonie à l'Union européenne au printemps 2004 représenterait le point culminant de la période transitoire, c'est-à-dire le passage du pays d'une société totalitaire à la démocratie, ce dont les députés seraient conscients. En outre, le contrôle périodique des dispositions litigieuses constituerait une pratique parlementaire constante (paragraphe 61 ci-dessus) et les restrictions dont se plaint la requérante seraient provisoires par nature.

67. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Gouvernement estime que le litige à l'origine de la présente affaire a été résolu, et que la requête devrait être rayée du rôle en application de l'article 37 § 1 b) de la Convention.

68. La requérante combat cette thèse. Elle reconnaît avoir le droit de se présenter aux élections européennes et en avoir usé. Le litige n'en serait pas

pour autant résolu puisque les restrictions figurant dans les lois sur les élections législatives et municipales sont toujours en vigueur et qu'il n'est en aucun cas certain qu'elles seront abrogées dans un avenir proche.

69. Pour la Cour, la question soulevée par le Gouvernement dans ses observations est celle de savoir si la requérante a en fait perdu son statut de « victime » au sens de l'article 34 de la Convention. A cet égard, elle renvoie à sa jurisprudence établie selon laquelle une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de victime que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (voir, par exemple, les arrêts *Amuur c. France*, 25 juin 1996, § 36, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III ; *Dalban c. Roumanie* [GC], n° 28114/95, § 44, CEDH 1999-VI ; *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 142, CEDH 2000-IV, et *Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie* (déc.) [GC], n° 48787/99, 4 juillet 2001). En l'espèce, les dispositions législatives litigieuses demeurent en vigueur, et la requérante ne peut toujours pas se porter candidate aux élections au Parlement national (et aux conseils municipaux).

70. Dans la mesure où le Gouvernement évoque la possibilité pour M^{me} Ždanoka de prendre part aux élections au Parlement européen, la Cour admet qu'à cet égard l'article 3 du Protocole n° 1 trouve à s'appliquer (*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, §§ 39-44 et 48-54, CEDH 1999-I). Toutefois, le fait que la requérante soit éligible au Parlement européen ne saurait suffire à exonérer l'Etat de son obligation de respecter les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 en ce qui concerne le Parlement national.

71. En somme, les autorités lettonnes n'ont à ce jour pas reconnu, et encore moins réparé, les violations alléguées par la requérante. Celle-ci peut donc toujours s'en prétendre « victime ».

72. Dès lors, il y a lieu de rejeter l'exception préliminaire du Gouvernement.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

73. La requérante allègue que son inéligibilité au Parlement national du fait de son implication active au sein du PCL après le 13 janvier 1991 emporte violation de l'article 3 du Protocole n° 1, 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. »

A. L'arrêt de la chambre

74. La chambre a tout d'abord estimé que le devoir de loyauté politique explicité par la Cour dans le contexte des restrictions aux activités politiques des agents du service public ne pouvait s'appliquer dans une mesure comparable à la question de l'éligibilité des candidats à la députation. Elle a ensuite jugé que la mesure d'inéligibilité frappant la requérante poursuivait des buts légitimes, à savoir la protection de l'indépendance de l'Etat, de l'ordre démocratique et de la sécurité nationale. Elle a observé que la restriction n'était pas limitée dans le temps et a rappelé qu'une inéligibilité perpétuelle ne pouvait se justifier que dans le cas d'infractions pénales particulièrement graves, telles que les crimes de guerre ou de haute trahison. Cependant, elle a considéré que la décision d'écarter du pouvoir législatif des dirigeants de l'ancien régime pouvait avoir été justifiée et proportionnée pendant les premières années ayant suivi le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie, sans qu'il fût nécessaire d'examiner le comportement individuel des personnes en cause.

75. Toutefois, passé un certain temps, il convenait de rechercher si d'autres éléments, notamment la participation personnelle des intéressés aux événements litigieux, continuaient à justifier leur inéligibilité. La chambre a estimé que, étant donné que les tribunaux internes n'ont qu'un pouvoir très limité, si tant est qu'ils en aient un, d'apprécier la dangerosité réelle pour le régime démocratique actuel des personnes visées par la restriction, la Cour devait rechercher elle-même si le comportement de la requérante plus de dix ans auparavant constituait toujours un motif suffisant de l'exclure des élections législatives. A ce propos, la chambre a relevé que, si la requérante avait occupé un poste important au sein du PCL, rien ne prouvait que ses actions concrètes à l'époque des faits en 1991 eussent été de nature à légitimer le maintien de la restriction. Elle a par ailleurs observé que la requérante n'avait jamais été poursuivie au pénal, que le PCL n'avait été dissous qu'après les événements d'août 1991, et qu'aucun élément ne démontrait que le comportement actuel de l'intéressée justifiait de continuer à lui imposer la restriction. Elle a ensuite critiqué le législateur letton pour n'avoir adopté la restriction litigieuse qu'en 1995, et non avant les élections tenues en 1993. Selon elle, cela montrait que les anciens dirigeants du PCL n'étaient pas considérés comme dangereux pour la démocratie. En somme, eu égard en particulier aux principes jurisprudentiels tirés de l'article 11 de la Convention, sur lesquels elle a fondé son raisonnement et sa conclusion, la chambre a estimé que l'inéligibilité de la requérante au Parlement letton constituait une mesure disproportionnée et emportait donc violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

B. Les observations des parties

1. La requérante

76. La requérante demande que l'arrêt de la chambre soit confirmé. Elle estime que les raisons motivant la mesure d'inéligibilité qui la frappe doivent être examinées à la lumière des principes et conclusions dégagés par la Cour dans son arrêt du 30 janvier 1998 en l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* (§§ 45-46, *Recueil* 1998-I). Elle conteste les allégations concernant la nature prétendument totalitaire et dangereuse du PCL, et se réfère à cet égard au programme officiel du parti adopté en avril 1990, qui défend « une coopération constructive entre les différentes forces politiques favorables à une évolution démocratique de la société » et « une société fondée sur les principes de la démocratie [et] de l'humanisme ». En outre, elle affirme qu'à l'époque du XXV^e congrès du PCL le parti n'avait aucune intention de restaurer l'ancien régime communiste totalitaire. Elle souligne par ailleurs que ce parti n'a été déclaré inconstitutionnel que le 23 août 1991 et que ses activités étaient demeurées parfaitement légales jusqu'à cette date, même après les événements de janvier 1991.

77. La requérante allègue également que son appartenance au PCL et sa position au sein du parti ne suffisent pas à prouver un manque de loyauté envers la Lettonie. En réalité, sur les 201 membres du Conseil suprême, 106 étaient à l'origine des membres du PCL, et la division des députés en deux camps principaux se serait fondée uniquement sur leur attitude à l'égard de la Déclaration d'indépendance et non sur la question de savoir s'ils étaient ou non issus des rangs de ce parti. De même, le PCL ne pourrait être accusé d'avoir tenté de renverser le régime démocratique. Quant aux événements de janvier 1991, la requérante réitère sa propre version des faits (paragraphes 21 et 23-24 ci-dessus). Elle présente une copie de l'appel du groupe parlementaire du PCL, publié le 21 janvier 1991, dans lequel celui-ci dément l'implication du parti dans l'organisation des incursions armées et déplore « une provocation politique (...) destinée à induire la communauté internationale en erreur ». Quoi qu'il en soit, la requérante elle-même n'a jamais été membre du Comité de salut public. Pour ce qui est des événements du 19 août 1991, elle soutient qu'il existe des preuves disculpant le PCL.

78. L'intéressée estime que le statut constitutionnel ambigu de la République de Lettonie pendant la période en question constitue un facteur important à prendre en considération. A ce propos, elle relève que la Déclaration d'indépendance du 4 mai 1990 a instauré une période de transition devant permettre à la Lettonie de rompre progressivement ses liens institutionnels avec l'URSS. En réalité, il se serait agi d'une période de dyarchie, pendant laquelle les textes constitutionnels et législatifs

soviétiques et lettons, et même certaines institutions soviétiques et lettonnes, ont coexisté et ont fonctionné en parallèle sur tout le territoire national. La requérante reconnaît que la loi constitutionnelle du 21 août 1991 a mis fin à la période de transition ; pour elle, il est toutefois impossible de déclarer nulle et non avenue l'existence même de cette période. La légitimité des institutions qui fonctionnaient alors sur le territoire de la Lettonie n'ayant pas été clairement établie, il ne serait pas juste de parler d'un « coup d'Etat » au sens propre du terme.

79. Le PCL ne pourrait pas davantage être critiqué pour avoir adopté une position prosoviétique et contre l'indépendance au cours de la période de transition. Tout en reconnaissant que ce parti et elle-même se sont déclarés fermement en faveur d'une Lettonie jouissant d'une souveraineté plus étendue mais demeurant partie intégrante de l'URSS, la requérante fait remarquer qu'à cette époque il y avait des divergences d'opinion importantes quant à la manière dont le pays devait évoluer politiquement, même parmi les députés favorables en principe à l'indépendance. Qui plus est, les dirigeants des Etats étrangers étaient eux aussi divisés sur ce sujet : certains étaient très sceptiques quant au processus de libération des Etats baltes et auraient préféré adopter une attitude de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Union soviétique. En un mot, en soutenant l'une des voies d'évolution possible, le PCL aurait justement exercé son droit au pluralisme des opinions politiques, droit inhérent à toute société démocratique.

80. La requérante estime dénué de fondement et de justification l'argument du Gouvernement selon lequel le fait d'autoriser des personnes ayant été membres du PCL après le 13 janvier 1991 à se présenter à la députation serait de nature à compromettre la sécurité nationale. Elle souligne que la restriction litigieuse n'existait pas avant 1995 et que, lors des premières élections législatives qui ont suivi le rétablissement de la Constitution de 1922, trois personnes dans la même situation qu'elle ont été élues au Parlement letton. Dans ces conditions, elle ne voit pas comment son élection pourrait menacer la sécurité nationale si longtemps après les faits qui lui sont reprochés.

81. Quant à l'arrêt rendu le 30 août 2000 par la Cour constitutionnelle auquel se réfère le Gouvernement, la requérante renvoie à l'opinion dissidente de trois des sept magistrats qui ont examiné l'affaire et jugé la restriction disproportionnée. Pour ce qui est de l'interprétation restrictive que la Cour constitutionnelle a donnée de la loi électorale, qui suppose une appréciation de la responsabilité individuelle de chacune des personnes concernées, la requérante soutient que rien dans son comportement personnel ne justifie la mesure litigieuse puisqu'elle n'a jamais tenté de rétablir le régime totalitaire ou de renverser les autorités légitimes. Au contraire, elle aurait fait campagne en faveur de la démocratisation et de la réforme du PCUS, du PCL et de la société dans son ensemble.

82. La requérante soutient également que rien dans son comportement personnel ne justifie la restriction apportée à ses droits électoraux. Ainsi, après janvier 1990, elle a milité dans une organisation non gouvernementale, *Latvijas Cilvēktiesību komiteja* (Comité letton des droits de l'homme), qu'elle a coprésidé jusqu'en 1997. Son travail au sein de ce comité lui aurait permis d'acquérir une grande notoriété pour l'assistance juridique qu'elle aurait apportée à des milliers de personnes ; elle aurait aidé à promouvoir le respect des droits de l'homme en Lettonie et aurait été chargée de la mise en œuvre de trois programmes du Conseil de l'Europe.

83. Enfin, la requérante considère que, contrairement à ce que prétend le Gouvernement, la restriction litigieuse n'est pas de nature provisoire. A ce sujet, elle souligne que, si le Parlement réexamine la loi électorale avant chaque élection, ce réexamen aboutit toujours à un élargissement et non à une réduction des cas d'inéligibilité. En conséquence, il faudrait admettre que la mesure d'inéligibilité frappant des personnes qui ont été actives au sein du PCL après le 13 janvier 1991 est susceptible de perdurer. En conclusion, la requérante observe que la restriction à son droit d'être éligible au Parlement letton aurait dû être levée depuis longtemps, eu égard en particulier à sa récente élection au Parlement européen, laquelle confirme qu'elle peut se prévaloir de la confiance et du soutien d'une partie non négligeable de l'électorat letton.

2. Le Gouvernement

84. Le Gouvernement demande à la Grande Chambre de conclure à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Il relate en détail les faits historiques ayant conduit au rétablissement de l'indépendance de l'Etat letton. Il déclare que la chambre, pour parvenir à ses conclusions, n'a pas tenu dûment compte de ces événements. De plus, il évoque les faits historiques établis par les autorités judiciaires et parlementaires lettonnes, qui confirment la responsabilité du PCL quant aux tentatives de coup d'Etat inconstitutionnelles qui ont eu lieu entre janvier et août 1991 (paragraphe 20-29, 32, 37-44, 54-55 ci-dessus). Il souligne que la requérante était pleinement consciente de la portée de ces événements mais qu'elle a néanmoins choisi de rester active au sein du PCL plutôt que de se dissocier des activités manifestement subversives de cette organisation.

85. Le Gouvernement reconnaît qu'un parlement national ne fait pas partie de la « fonction publique » au même titre que la police ou les forces armées. Toutefois, il souligne que le Parlement est une institution publique et qu'en légiférant les députés participent directement à l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés par la Constitution et d'autres instruments législatifs. Par conséquent, les critères dégagés par la Cour sur le terrain des articles 10 et 11 de la Convention en ce qui concerne les restrictions à l'activité politique des fonctionnaires s'appliquent selon lui par analogie aux candidats à la députation ainsi qu'aux représentants élus. Le Gouvernement

conteste donc la conclusion de la chambre selon laquelle les critères de loyauté politique ne présentent aucune pertinence pour ce qui est de l'éligibilité.

86. Quant au but poursuivi par la restriction litigieuse, le Gouvernement observe que l'inéligibilité frappe les personnes ayant milité activement au sein des organisations qui, après la proclamation de l'indépendance de la Lettonie, se sont ouvertement opposées au nouvel ordre démocratique et ont tenté activement de rétablir l'ancien régime communiste totalitaire. Il conviendrait donc d'exclure ces personnes de l'exercice du pouvoir législatif. En effet, étant donné qu'elles n'ont pas respecté les principes démocratiques dans le passé, il n'y aurait aucune garantie qu'elles s'y conformeront désormais. Renvoyant à l'arrêt *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* du 2 septembre 1998 (§ 52, *Recueil* 1998-VI), le Gouvernement soutient que la mesure litigieuse revêt un caractère préventif et ne requiert pas la preuve que les personnes concernées se livrent concrètement à des agissements dangereux ou antidémocratiques. Il conteste donc la conclusion de la chambre concernant la nature prétendument punitive de la restriction litigieuse.

87. Se référant à l'arrêt *Rekvényi* précité (§ 41), le Gouvernement souligne que le principe d'une « démocratie apte à se défendre elle-même » se concilie avec la Convention, particulièrement dans le contexte des sociétés postcommunistes d'Europe centrale et orientale.

88. En outre, la requérante ne pourrait invoquer l'arrêt *Vogt* précité à l'appui de ses thèses. En effet, les activités de M^{me} Vogt au sein du Parti communiste allemand auraient constitué des activités légales dans le cadre d'une organisation légale. En revanche, dans la présente affaire, l'adoption le 4 mai 1990 de la Déclaration d'indépendance aurait créé en Lettonie un nouvel ordre constitutionnel, dont cette déclaration serait devenue le socle. En conséquence, pendant la période allant du 4 mai 1990 au 6 juin 1993, date à laquelle la Constitution de 1922 a été pleinement restaurée, toute action dirigée contre la déclaration ou contre le système étatique dont elle constituait la base aurait dû être considérée comme inconstitutionnelle. Le Gouvernement conteste également l'affirmation de la requérante concernant l'existence d'une dyarchie constitutionnelle pendant les événements de 1991.

89. De plus, la mesure d'inéligibilité frappant la requérante aurait pour but la protection de l'indépendance de l'Etat et de la sécurité nationale. Renvoyant à cet égard aux résolutions adoptées en avril 1990 par le XXV^e congrès du PCL, le Gouvernement observe que ce parti a toujours été hostile au rétablissement de l'indépendance de la Lettonie et que l'un de ses objectifs principaux était le maintien du pays au sein de l'Union soviétique. En conséquence, ce serait l'existence même d'un Etat partie à la Convention qui serait menacée en l'espèce, et autoriser l'accès de personnes hostiles à

l'indépendance de l'Etat aux organes exerçant le pouvoir étatique suprême serait de nature à porter atteinte à la sécurité nationale.

90. Par ailleurs, la restriction en question serait proportionnée aux buts légitimes recherchés. La mesure litigieuse ne s'appliquerait pas à toutes les personnes ayant été officiellement membres du PCL après le 13 janvier 1991 mais seulement à celles ayant « agi » au sein du parti ou « activement participé » à ses opérations après la date susmentionnée, c'est-à-dire aux personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions administratives ou représentatives, ont constitué une menace pour le système démocratique et la souveraineté de la Lettonie. Cette interprétation restrictive de la législation électorale aurait en fait été imposée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 30 août 2000.

91. En l'espèce, l'attitude hostile de la requérante envers la démocratie et l'indépendance de la Lettonie serait claire depuis le XXV^e congrès du PCL, lors duquel elle aurait choisi de ne pas rejoindre les rangs des délégués progressistes dissidents et de rester avec les partisans de la « ligne dure » de la politique soviétique (paragraphe 17 ci-dessus). En outre, rappelle le Gouvernement, la Commission centrale de contrôle et d'audit avait une position dirigeante dans la structure interne du PCL et la requérante était membre de la sous-commission chargée de superviser la mise en œuvre des décisions et politiques du parti. La majorité des décisions prises par les organes du PCL traduiraient une attitude extrêmement hostile au rétablissement d'une république démocratique et indépendante. A ce propos, tout en reconnaissant que la requérante n'était pas présente à la réunion tenue le 13 janvier 1991 par le Comité central du PCL, le Gouvernement renvoie une fois encore à la déclaration émise à cette date par cet organe, qui instaurait le Comité de salut public et tendait à l'usurpation du pouvoir. En résumé, en tant que l'une des personnes chargées de contrôler la mise en œuvre des décisions du PCL, la requérante ne pourrait que s'être opposée à l'indépendance de la Lettonie pendant la période en question.

92. Même si les fonctions de la requérante au sein du PCL suffisent en elles-mêmes à démontrer sa participation active aux activités de ce parti, les juridictions nationales auraient néanmoins fondé leur raisonnement sur le degré de sa responsabilité personnelle plutôt que sur un constat formel concernant la position de l'intéressée dans la structure organisationnelle du parti. Le Gouvernement conteste donc la conclusion de la chambre selon laquelle l'examen du cas de la requérante par les tribunaux internes a été excessivement formel ou insuffisant.

93. D'ailleurs, le comportement actuel de la requérante continuerait de justifier son inéligibilité. Se fondant sur de nombreux articles de presse, le Gouvernement soutient que les activités politiques de l'intéressée procèdent d'un « scénario soigneusement élaboré » visant à nuire aux intérêts de la Lettonie, à l'éloigner de l'Union européenne et de l'OTAN et à la rapprocher de la Communauté des Etats indépendants. Le Gouvernement

fait référence à certaines critiques formulées récemment par la requérante au sujet de la politique actuelle de l'Etat envers la minorité de langue russe et de la nouvelle loi sur les langues. Il dénonce également le rôle joué par l'intéressée dans l'organisation de réunions publiques tenues aux dates des anciennes fêtes soviétiques.

94. Le Gouvernement rappelle que, depuis la restauration de la Constitution de 1922, toutes les législatures successives ont examiné la nécessité de maintenir l'inéligibilité des personnes ayant activement milité au sein du PCUS ou du PCL après le 13 janvier 1991. Ce réexamen périodique constituerait une pratique parlementaire établie et montrerait que la restriction en question est provisoire par nature. Or la chambre n'y aurait pas accordé suffisamment d'importance.

95. Enfin, selon le Gouvernement, il y a lieu de considérer que le PCUS, par l'intermédiaire de ses émanations locales en Union soviétique et ailleurs en Europe centrale et orientale, a été le seul parti contrôlant toutes les branches du pouvoir, ainsi que « les vies et les esprits » du peuple, pendant plusieurs décennies après la Seconde Guerre mondiale. Il ne faudrait donc pas assimiler les anciens Etats communistes d'Europe centrale et orientale à d'autres pays dans lesquels un parti politique passe pour représenter une menace pour la sécurité nationale et d'autres intérêts vitaux dans un cadre établi d'institutions démocratiques. Les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale seraient plus sensibles que d'autres pays européens à la menace que représente pour le régime démocratique la résurgence d'idées semblables à celles que défendaient le PCUS et le PCL. Eu égard à ces circonstances spécifiques, le Gouvernement estime que les autorités lettonnes sont les mieux placées pour apprécier les mesures que requiert la protection du régime démocratique, y compris des mesures comme celles dont il est question dans la présente affaire.

C. Appréciation de la Cour

1. Quant aux faits en litige

96. La Cour observe tout d'abord qu'un certain nombre d'événements historiques font l'objet d'une controverse entre les parties. Ainsi, la requérante conteste la version du Gouvernement en ce qui concerne l'origine et la nature de la première tentative de coup d'Etat en janvier 1991, le vote national de mars 1991 et la collaboration du PCL avec les auteurs de la seconde tentative de coup d'Etat en août 1991 (paragraphe 20-29, 32, 37-44, 55-56 ci-dessus). Cependant, lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux autorités internes compétentes, mais de vérifier les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Ce faisant, elle doit s'assurer que les autorités nationales se sont fondées sur une appréciation acceptable des faits pertinents et ne sont

pas parvenues à des conclusions arbitraires (voir, par exemple, les arrêts *Vogt*, précité, § 52 ; *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, § 44, *Recueil* 1998-III, et *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n° 23885/94, § 39, CEDH 1999-VIII). En outre, la Cour doit s'abstenir, dans la mesure du possible, de se prononcer sur des questions d'ordre purement historique, qui ne relèvent pas de sa compétence ; toutefois, elle peut admettre certaines vérités historiques notoires et s'en servir pour asseoir son raisonnement (*Marais c. France*, n° 31159/96, décision de la Commission du 24 juin 1996, Décisions et rapports (DR) 86-A, p. 184, et *Garaudy c. France* (déc.), n° 65831/01, CEDH 2003-IX).

97. En l'espèce, rien n'indique un quelconque arbitraire dans la manière dont les juridictions lettonnes ont évalué les faits pertinents. En particulier, la participation du PCL aux événements de 1991 a été établie par un arrêt de la Cour suprême dans le cadre d'une affaire pénale visant deux hauts dirigeants du parti (paragraphe 32 ci-dessus). La Cour ne voit pas non plus de raison de mettre en question les constatations du tribunal régional de Riga et de la Chambre civile de la Cour suprême quant aux événements de 1991 et à la position de la requérante au sein du PCL à l'époque considérée, ou les motifs donnés par le Conseil suprême pour justifier la suspension des activités du PCL en septembre 1991. Elle admet les faits concernant le rôle du PCL durant les événements de janvier et d'août 1991, ainsi que ses activités postérieures à ces événements, telles qu'elles ont été établies par les autorités judiciaires et parlementaires lettonnes (paragraphe 20-29, 32, 37-44, 55-56 ci-dessus).

2. Les principes généraux dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention

a) La démocratie et sa protection dans le cadre du système de la Convention

98. La démocratie représente un élément fondamental de « l'ordre public européen ». Cela ressort d'abord du préambule à la Convention, qui établit un lien très clair entre la Convention et la démocratie en déclarant que la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales reposent sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et sur une conception et un respect communs des droits de l'homme, d'autre part. Le préambule affirme ensuite que les Etats européens ont en commun un patrimoine d'idéaux et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. Ce patrimoine commun est constitué par les valeurs sous-jacentes à la Convention ; la Cour a ainsi rappelé à plusieurs reprises que la Convention était effectivement destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique. En d'autres termes, la démocratie est l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit

compatible avec elle (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt précité *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, § 45 ; *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 86, CEDH 2003-II, et, en dernier lieu, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n^o 44158/98, § 89, CEDH 2004-I).

99. On ne saurait exclure qu'une personne ou un groupe de personnes invoquent les droits consacrés par la Convention ou par ses Protocoles pour en tirer le droit de se livrer à des activités visant effectivement à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention ; or pareille destruction mettrait fin à la démocratie. C'est justement cette préoccupation qui amena les auteurs de la Convention à y introduire l'article 17, aux termes duquel « [a]ucune des dispositions de la (...) Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la (...) Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à [la] Convention » (*Recueil des travaux préparatoires : Comptes rendus de l'Assemblée Consultative*, 1949, pp. 1235-1239). Suivant le même raisonnement, la Cour considère que nul ne peut se prévaloir des dispositions de la Convention pour affaiblir ou détruire les idéaux et valeurs d'une société démocratique (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, arrêt précité, § 99).

100. Par conséquent, afin d'assurer la stabilité et l'effectivité d'un régime démocratique, l'Etat peut être amené à prendre des mesures concrètes pour se protéger. Ainsi, dans l'arrêt *Vogt* précité, concernant l'exigence de loyauté politique imposée aux fonctionnaires, la Cour a reconnu la légitimité de l'idée d'une « démocratie apte à se défendre » (§§ 51 et 59). Elle a également déclaré que le pluralisme et la démocratie se fondaient sur un compromis exigeant des concessions diverses de la part des individus, qui devaient parfois accepter de limiter certaines des libertés dont ils jouissent afin de garantir une plus grande stabilité du pays dans son ensemble (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, arrêt précité, § 99). Le problème qui se pose alors est celui d'une juste conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique d'un côté, et ceux de la sauvegarde des droits individuels de l'autre (*Parti communiste unifié de Turquie et autres*, arrêt précité, § 32). Chaque fois que l'Etat entend se prévaloir du principe d'une « démocratie apte à se défendre » afin de justifier une ingérence dans les droits individuels, il doit donc évaluer avec soin la portée et les conséquences de la mesure envisagée, pour que l'équilibre susvisé soit respecté.

101. Enfin, pour ce qui est de l'application de mesures ayant pour but la défense des valeurs démocratiques, la Cour a déclaré dans l'arrêt *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres* précité (§ 102) :

« La Cour considère (...) qu'on ne saurait exiger de l'Etat d'attendre, avant d'intervenir, qu'un parti politique se soit approprié le pouvoir et ait commencé à mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et de la démocratie, en adoptant des mesures concrètes visant à réaliser ce projet, même si le danger de ce dernier pour la démocratie est suffisamment démontré et imminent. La Cour accepte que lorsque la présence d'un tel danger est établi par les juridictions nationales, à l'issue d'un examen minutieux soumis à un contrôle européen rigoureux, un Etat doit pouvoir « raisonnablement empêcher la réalisation d'un projet politique incompatible avec les normes de la Convention, avant qu'il ne soit mis en pratique par des actes concrets risquant de compromettre la paix civile et le régime démocratique dans le pays » (...) »

b) Le critère utilisé par la Cour aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1

102. L'article 3 du Protocole n° 1 diffère des autres dispositions de la Convention et de ses Protocoles garantissant des droits en ce qu'il énonce l'obligation pour les Hautes Parties contractantes d'organiser des élections dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple et non un droit ou une liberté en particulier. Toutefois, eu égard aux travaux préparatoires de l'article 3 du Protocole n° 1 et à l'interprétation qui est donnée de cette clause dans le cadre de la Convention dans son ensemble, la Cour a établi que cet article implique également des droits subjectifs, dont le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, §§ 46-51, série A n° 113).

103. Les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit. Néanmoins, ces droits ne sont pas absolus. Il y a place pour des « limitations implicites », et les Etats contractants doivent se voir accorder une marge d'appréciation en la matière. La Cour réaffirme que la marge d'appréciation en ce domaine est large (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, arrêt précité, § 52, et, plus récemment, *Matthews*, arrêt précité, § 63, *Labita*, arrêt précité, § 201, et *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II). Il existe de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux et une multitude de différences au sein de l'Europe notamment dans l'évolution historique, la diversité culturelle et la pensée politique, qu'il incombe à chaque Etat contractant d'incorporer dans sa propre vision de la démocratie (*Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], n° 74025/01, § 61, CEDH 2005-IX).

104. Cependant, il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 ; il lui faut s'assurer que les conditions auxquelles sont subordonnés les droits de vote ou de se porter candidat à des élections 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 (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, § 52). En particulier, aucune des conditions imposées le cas échéant ne doit

entraver la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif – autrement dit, elles doivent refléter, ou ne pas contrecarrer, le souci de maintenir l'intégrité et l'effectivité d'une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l'intermédiaire du suffrage universel (*Hirst*, arrêt précité, § 62).

105. Quant aux affaires concernant le droit de vote, c'est-à-dire l'aspect « actif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour considère que l'exclusion de groupes ou catégories quelconques de la population doit se concilier avec les principes sous-tendant l'article 3 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Aziz c. Chypre*, n° 69949/01, § 28, CEDH 2004-V). Elle a notamment jugé qu'une législation interne imposant un âge minimum ou des critères de résidence pour l'exercice du droit de vote était en principe compatible avec l'article 3 du Protocole n° 1 (*Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), n° 31981/96, CEDH 1999-VI ; voir également l'arrêt *Hirst* précité, § 62). De même, les organes de la Convention ont déclaré qu'il était loisible au législateur de déchoir de leurs droits électoraux des personnes condamnées pour des infractions graves ou financières (*Holland c. Irlande*, n° 24827/94, décision de la Commission du 14 avril 1998, DR 93-B, p. 15, *M.D.U. c. Italie* (déc.), n° 58540/00, 28 janvier 2003). Dans l'affaire *Hirst* susmentionnée, la Grande Chambre a souligné que les Etats contractants n'avaient pas le pouvoir discrétionnaire de priver tous les détenus condamnés du droit de vote sans tenir dûment compte de la durée de leur peine ou de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils avaient commise. Elle a jugé que pareille restriction générale, automatique et indifférenciée au droit de vote des condamnés outrepassait une marge d'appréciation acceptable (arrêt précité, § 82).

106. Les organes de la Convention ont eu plus rarement l'occasion d'examiner des allégations de violation du droit de se présenter aux élections, c'est-à-dire l'aspect « passif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. A ce propos, la Cour a souligné que les Etats contractants disposaient d'une grande latitude pour établir, dans leur ordre constitutionnel, des règles relatives au statut de parlementaire, dont les critères d'éligibilité. 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. Aux fins de l'application de l'article 3, toute loi électorale doit donc toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays concerné (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, § 54, et *Podkolzina*, § 33, arrêts précités).

107. Dans l'affaire *Podkolzina*, la Cour a constaté une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 quant aux restrictions apportées à l'éligibilité d'une personne. Dans cette affaire, la requérante avait été rayée de la liste

des candidats aux élections législatives en raison de sa connaissance prétendument insuffisante de la langue officielle de l'Etat. La Cour a reconnu que seul l'Etat avait en principe le pouvoir de prendre les décisions relatives à la langue de travail du Parlement, ce choix étant dicté par des considérations d'ordre historique et politique propres au pays concerné. Elle a toutefois conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 au motif que la procédure appliquée à la requérante en vue de déterminer ses connaissances dans la langue officielle était incompatible avec les exigences d'équité procédurale et de sécurité juridique, la conclusion négative à laquelle les autorités internes étaient parvenues à cet égard devant en conséquence être tenue pour défectueuse (arrêt précité, §§ 33-38).

108. Dans l'affaire *Melnitchenko c. Ukraine* (n° 17707/02, §§ 53-67, CEDH 2004-X), la Cour a également reconnu que la législation imposant des conditions de résidence dans le pays pour tout candidat aux élections législatives était, en tant que telle, compatible avec l'article 3 du Protocole n° 1. Cependant, elle a jugé contraire à cette disposition la décision des autorités ukrainiennes de refuser l'enregistrement du requérant comme candidat aux élections législatives, étant donné que la loi interne régissant les preuves relatives à la résidence d'un candidat manquait de la certitude et de la précision nécessaires pour assurer au requérant des garanties adéquates contre un traitement arbitraire. La Cour a souligné dans cette affaire que, si les Etats contractants disposaient d'une grande marge d'appréciation pour établir des conditions d'éligibilité *in abstracto*, le principe d'effectivité des droits exigeait que la procédure permettant de déterminer l'éligibilité s'accompagnât de suffisamment de garanties pour éviter l'arbitraire (*ibidem*, § 59).

109. Dans certaines affaires plus anciennes, la Commission a été appelée à plusieurs reprises à examiner si la décision de retirer à une personne ses droits électoraux « actifs » ou « passifs » en raison de ses activités antérieures emportait violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Dans toutes ces affaires, la Commission a répondu par la négative. Ainsi, dans les affaires *X c. Pays-Bas* (n° 6573/74, décision de la Commission du 19 décembre 1974, DR 1, p. 87) et *X c. Belgique* (n° 8701/79, décision de la Commission du 3 décembre 1979, DR 18, p. 250), elle a déclaré irrecevables des requêtes émanant de deux personnes qui avaient été condamnées après la Seconde Guerre mondiale pour collaboration avec l'ennemi ou « incivisme » et qui, pour cette raison, avaient été définitivement privées du droit de vote. En particulier, la Commission a estimé que « la *ratio legis* des lois privant les condamnés pour trahison de certains droits politiques et plus spécialement du droit de vote [était] d'empêcher certaines catégories de personnes [ayant] gravement abusé, au cours d'une guerre, de leur droit de participer à la vie publique de leur pays, de faire à l'avenir mauvais usage de leurs droits politiques, afin d'éviter des

atteintes à la sûreté de l'Etat ou aux fondements d'une société démocratique » (*X c. Belgique*, décision précitée, pp. 251-252).

110. Dans l'affaire *Van Wambeke c. Belgique* (n° 16692/90, décision du 12 avril 1991, non publiée), la Commission a déclaré irrecevable, pour les mêmes raisons, une requête émanant d'un ancien membre des *Waffen-SS*, condamné pour trahison en 1945, qui se plaignait de n'avoir pas pu participer aux élections européennes de 1989. Dans l'affaire *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas* (nos 8348/78 et 8406/78, décision du 11 octobre 1979, DR 18, p. 187), la Commission a déclaré irrecevables deux requêtes concernant le refus d'autoriser les requérants, qui dirigeaient une organisation interdite affichant des tendances racistes et xénophobes, de se présenter aux élections. A cette occasion, la Commission a renvoyé à l'article 17 de la Convention, relevant que les requérants « avaient l'intention de se présenter à ces élections et de faire usage du droit [en cause] dans un but que la Commission [venait] de déclarer inacceptable en vertu de l'article 17 » (*ibidem*, p. 207). Dans cette affaire, elle a également souligné que la norme de tolérance n'empêche pas une société démocratique de prendre des mesures pour se protéger contre des activités visant à détruire les droits et libertés énoncés dans la Convention. L'article 3 du Protocole n° 1, qui consacre la capacité de l'individu à influencer sur la composition du corps législatif, n'exclut donc pas que des restrictions aux droits électoraux soient infligées à un individu qui, par exemple, a commis de graves abus dans l'exercice de fonctions publiques ou dont le comportement a menacé de saper l'Etat de droit ou les fondements de la démocratie.

111. Dans le cadre de restrictions à l'emploi imposées à des fonctionnaires pour des raisons politiques, la Cour a jugé que l'article 10 de la Convention pouvait s'appliquer à leur révocation. A cet égard, elle a conclu à la violation de l'article 10 dans l'affaire *Vogt* précitée (§§ 43-44), dans laquelle la requérante, fonctionnaire, avait été révoquée du fait de ses activités en tant que membre du Parti communiste ouest-allemand. Par contre, dans les décisions *Volkmer c. Allemagne* ((déc.), n° 39799/98, 22 novembre 2001) et *Petersen c. Allemagne* ((déc.), n° 39793/98, CEDH 2001-XII), la Cour a déclaré irrecevables pour défaut de fondement les griefs présentés par les fonctionnaires requérants sur le terrain de l'article 10 concernant leur révocation en raison de leur collaboration avec le régime et les services secrets de l'ex-République démocratique allemande. Dans l'affaire *Sidabras et Džiautas c. Lituanie* (nos 55480/00 et 59330/00, §§ 51-62, CEDH 2004-VIII), la Cour a constaté la violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 du fait de l'existence de restrictions importantes, introduites près d'une décennie après le rétablissement de l'indépendance de la Lituanie, en application desquelles d'anciens officiers du KGB en Lituanie se trouvaient empêchés d'accéder à diverses catégories d'emploi dans le secteur privé. A noter cependant que la révocation de ces requérants

de leurs fonctions, respectivement, d'inspecteur des impôts et de procureur parce qu'ils avaient antérieurement travaillé pour le KGB n'a pas été considérée comme constitutive d'une ingérence dans l'exercice de leurs droits garantis par l'article 10 de la Convention (*ibidem*, §§ 67-73).

112. Il convient également de relever à cet égard que l'article 3 du Protocole n° 1, ou d'ailleurs les autres dispositions de la Convention, n'empêchent pas en principe les Etats contractants d'introduire des programmes de politique générale au moyen de mesures législatives en vertu desquelles une certaine catégorie ou un certain groupe d'individus sont traités différemment des autres, sous réserve que l'ingérence dans l'exercice des droits de l'ensemble de cette catégorie ou de ce groupe définis par la loi puisse se justifier au regard de la Convention (voir, au sujet de l'interdiction légale faite à un policier de se livrer à des activités politiques, examinée par la Cour sous l'angle des articles 10 et 11 de la Convention, l'arrêt *Rekvényi* précité, §§ 34-50 et 58-62).

113. Dans l'affaire *Rekvényi*, la Cour n'a constaté aucune violation de la Convention car elle a jugé que la législation nationale en cause était suffisamment claire et précise quant à la définition des catégories de personnes visées (membres des forces armées, de la police et des services de sécurité) et quant à la portée de l'application de la restriction légale litigieuse, la *ratio legis* – empêcher l'ensemble de ce groupe d'avoir des activités politiques – étant compatible avec les exigences de proportionnalité qui découlent des articles 10 et 11 de la Convention. La question de savoir si le requérant dans cette affaire aurait pu demander aux juridictions nationales d'examiner si sa propre activité politique représentait un éventuel danger pour l'ordre démocratique était donc hors de propos pour l'appréciation par la Cour de la compatibilité des mesures litigieuses avec la Convention (*ibidem*). De même, dans les affaires *Podkolzina* et *Melnitchenko* précitées, la Cour n'a pas dit que la Convention exigeait que les juridictions internes fussent habilitées à examiner des questions telles que la proportionnalité des obligations légales à respecter par ces requérants – des conditions respectivement de langue et de résidence – afin qu'ils pussent exercer leurs droits d'éligibilité, étant donné que ces conditions légales étaient en soi tout à fait acceptables au regard de la Convention.

114. Il découle de l'analyse ci-dessus que, tant que la mesure législative elle-même est proportionnée et n'a pas de caractère discriminatoire envers l'ensemble de la catégorie ou du groupe définis par la législation en cause, la tâche des juridictions internes peut se limiter à établir si une personne en particulier relève de cette catégorie ou de ce groupe. L'exigence d'« individualisation », c'est-à-dire la nécessité d'un contrôle par les autorités judiciaires internes de la proportionnalité de la restriction légale litigieuse à la lumière des particularités de chaque espèce, ne constitue pas une condition préalable à la conformité de cette restriction à la Convention.

c) Conclusions de la Cour quant aux principes à appliquer aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1

115. Eu égard aux affaires susmentionnées, la Cour parvient aux conclusions suivantes quant aux critères à appliquer pour rechercher si l'article 3 du Protocole n° 1 a été observé :

a) L'article 3 du Protocole n° 1 s'apparente à d'autres dispositions de la Convention protégeant divers droits civiques et politiques tels que, par exemple, l'article 10, qui garantit le droit à la liberté d'expression, ou l'article 11, qui consacre le droit à la liberté d'association, y compris le droit de chacun à la liberté d'association politique avec d'autres personnes au sein d'un parti. Il existe indéniablement un lien entre toutes ces dispositions, à savoir la nécessité de garantir le respect du pluralisme d'opinions dans une société démocratique par l'exercice des libertés civiques et politiques. De plus, la Convention et ses Protocoles doivent être considérés comme un tout. Cependant, lorsqu'une atteinte à l'article 3 du Protocole n° 1 est en cause, la Cour ne doit pas automatiquement avoir recours aux mêmes critères que ceux qui sont appliqués pour les ingérences autorisées par le paragraphe 2 des articles 8 à 11 de la Convention, ni ne doit systématiquement fonder ses conclusions au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 sur les principes découlant de l'application des articles 8 à 11 de la Convention. Etant donné l'importance de l'article 3 du Protocole n° 1 pour le système institutionnel de l'Etat, cette disposition est rédigée en des termes très différents de ceux des articles 8 à 11 de la Convention. L'article 3 du Protocole n° 1 est libellé en des termes collectifs et généraux, bien que cette disposition ait été interprétée par la Cour comme impliquant également des droits individuels spécifiques. Les normes à appliquer pour établir la conformité à l'article 3 du Protocole n° 1 doivent donc être considérées comme moins strictes que celles qui sont appliquées sur le terrain des articles 8 à 11 de la Convention.

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

c) La notion de « limitation implicite » qui se dégage de l'article 3 du Protocole n° 1 signifie également que la Cour n'applique pas les critères traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » qui sont utilisés dans le cadre des articles 8 à 11 de la Convention. Lorsqu'elle a à connaître de questions de conformité à l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour

s'attache essentiellement à deux critères : elle recherche d'une part s'il y a eu arbitraire ou manque de proportionnalité, et d'autre part si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple. Elle réaffirme toujours alors l'ample marge d'appréciation dont jouissent les Etats contractants. De plus, elle souligne la nécessité d'apprécier toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, ce qui implique que des caractéristiques inacceptables dans le cadre d'un système peuvent se justifier dans le contexte d'un autre (voir, notamment, les affaires *Mathieu-Mohin et Clerfayt* et *Podkolzina* précitées).

d) La nécessité qu'une mesure législative prétendument contraire à la Convention soit individualisée et le degré d'individualisation requis le cas échéant par celle-ci dépendent des circonstances de chaque affaire particulière, c'est-à-dire de la nature, du type, de la durée et des conséquences de la restriction légale litigieuse. Pour qu'une mesure de restriction soit conforme à l'article 3 du Protocole n° 1, il peut suffire d'un moindre degré d'individualisation que dans les situations concernant un manquement allégué aux articles 8 à 11 de la Convention.

e) Quant au droit de se présenter aux élections, c'est-à-dire l'aspect « passif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour se montre encore plus prudente dans son appréciation des restrictions dans ce contexte que lorsqu'elle est appelée à examiner des restrictions au droit de vote, c'est-à-dire l'élément « actif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. Dans l'arrêt *Melnitchenko* précité (§ 57), elle a observé que le droit de se présenter aux élections législatives peut être encadré par des exigences plus strictes que le droit de vote. En fait, alors que le critère relatif à l'aspect « actif » de l'article 3 du Protocole n° 1 implique d'ordinaire une appréciation plus large de la proportionnalité des dispositions légales privant une personne ou un groupe de personnes du droit de vote, la démarche adoptée par la Cour quant à l'aspect « passif » de cette disposition se limite pour l'essentiel à vérifier l'absence d'arbitraire dans les procédures internes conduisant à priver un individu de l'éligibilité (voir, en particulier, les paragraphes 106-108 ci-dessus).

3. Application de ces principes en l'espèce

116. Quant aux circonstances de la présente affaire, la Cour relève que la requérante allègue une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 en raison de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve, en application de l'article 5 § 6 de la loi de 1995 sur les élections législatives, de se présenter aux élections au Parlement letton au motif qu'elle a « participé activement » aux activités du PCUS (PCL) après le 13 janvier 1991.

117. La Cour souligne en premier lieu que dans les circonstances de l'espèce le critère de loyauté politique pouvant être appliqué à des fonctionnaires ne semble guère ou pas pertinent ; il s'agit ici d'une question très différente, l'éligibilité d'individus aux élections législatives. Le critère

de « neutralité politique » ne saurait s'appliquer à des députés de la même façon qu'à d'autres agents de l'Etat, les premiers, par définition, ne pouvant pas être « politiquement neutres ».

118. La Cour juge en outre que la restriction litigieuse poursuit des buts compatibles avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention, à savoir la protection de l'indépendance de l'Etat, de l'ordre démocratique et de la sécurité nationale.

119. Reste à établir si la restriction était proportionnée. Il faut observer à cet égard que la Lettonie a perdu son indépendance en même temps que les autres Etats baltes en 1940, à la suite de la partition de l'Europe centrale et orientale convenue par l'Allemagne d'Hitler et l'Union soviétique de Staline dans le cadre du protocole secret au Pacte Molotov-Ribbentrop, un accord contraire aux principes du droit international généralement reconnus. L'annexion subséquente de la Lettonie par l'Union soviétique a été orchestrée et menée sous l'autorité du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS), dont le Parti communiste de Lettonie (PCL) était le satellite. Vers la fin des années 1980, un sentiment de mécontentement dans la population lettonne vis-à-vis du régime soviétique aboutit à un mouvement en faveur de l'indépendance de l'Etat et de la démocratisation du système politique, qui fut confirmé par les résultats d'un référendum national.

120. En mars 1990, le Parlement nouvellement élu (le Conseil suprême) adopta une déclaration rétablissant l'indépendance de la Lettonie. Comme elle l'a observé ci-dessus (paragraphe 96-97), la Cour ne voit rien d'arbitraire dans les conclusions des juridictions internes selon lesquelles les tentatives de coup d'Etat avortées menées dans les Etats baltes en janvier 1991 puis en août de la même année avaient été organisées et orchestrées sous l'égide du PCUS et de ses émanations locales, dont le PCL. La requérante invoque le programme officiel de ce dernier parti afin d'exonérer celui-ci de toute responsabilité dans les événements de 1991. A son sens, ce programme montre que cette organisation avait choisi le chemin de la démocratisation depuis 1990. Or les intentions d'un parti doivent s'apprécier à l'aune des actions de ses dirigeants et membres et non à celle de ses slogans officiels.

121. La restriction litigieuse introduite par le législateur letton au moyen de l'article 5 § 6 de la loi de 1995, qui empêche les personnes ayant « activement participé » aux activités du PCL entre le 13 janvier 1991 et la dissolution du parti, en septembre 1991, de se présenter à la députation, doit s'apprécier compte dûment tenu de ce contexte politico-historique très spécifique et de l'ample marge d'appréciation dont l'Etat jouit en conséquence à cet égard (paragraphe 115 c) ci-dessus).

122. Les parties sont en désaccord sur le point de savoir si la restriction litigieuse constituait une mesure préventive ou punitive. De l'avis de la Cour, la législation litigieuse n'avait pas pour objet principal de sanctionner

les personnes ayant activement milité au sein du PCL, mais plutôt de protéger l'intégrité du processus démocratique en excluant la participation aux travaux d'un corps législatif démocratique de ceux qui avaient joué un rôle actif et dirigeant dans un parti directement impliqué dans la tentative de renversement par la violence du régime démocratique nouvellement établi. Certes, il n'est pas énoncé dans la législation que cette mesure est illimitée dans le temps, mais il n'apparaît pas non plus qu'elle soit temporaire. Nonobstant cette ambiguïté, le législateur était manifestement motivé par la prévention plutôt que par la sanction. Les conclusions énoncées par la Cour constitutionnelle le 30 août 2000 et le contrôle périodique exercé ultérieurement sur la législation au niveau national confirment cette conclusion (paragraphe 61-62 ci-dessus).

123. Dans l'affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres* (précitée, § 115) la Cour a estimé que les actes des dirigeants d'un parti étaient imputables à celui-ci, à moins qu'il ne s'en démarque. L'inverse peut également être vrai dans des circonstances telles que celles de l'espèce, c'est-à-dire que les actes d'un parti sont imputables à ses membres, particulièrement à ses chefs de file, à moins que ceux-ci ne s'en distancient. Le comportement d'un homme politique englobe d'ordinaire non seulement ses actions ou discours mais également ses omissions ou silences, qui peuvent équivaloir à des prises de position. Eu égard aux événements cruciaux pour la survie de la démocratie en Lettonie qui se sont déroulés après le 13 janvier 1991, le corps législatif pouvait raisonnablement présumer que les principaux leaders du PCL avaient une position antidémocratique, sauf si les intéressés, par leurs actions, avaient renversé cette présomption, par exemple en se dissociant concrètement du PCL à l'époque des faits. Or la requérante n'a formulé aucune déclaration indiquant qu'elle se démarquait du PCUS ou du PCL à l'époque considérée, ni du reste par la suite (paragraphe 21, 23 et 120 ci-dessus).

124. La requérante n'a jamais fait l'objet d'une procédure pénale. Si tel avait été le cas, elle aurait bénéficié de garanties telles que la présomption d'innocence ou le bénéfice du doute. Il se trouve que l'inéligibilité prévue par l'article 5 § 6 de la loi de 1995 constitue une mesure spéciale de droit public régissant l'accès à la vie politique au plus haut niveau. Dans le cadre d'une procédure engagée en vertu de cette disposition, il se peut que les doutes soient interprétés en défaveur de la personne souhaitant présenter sa candidature, que la charge de la preuve soit déplacée sur elle, et que les apparences passent pour revêtir de l'importance. Comme elle l'a déjà dit ci-dessus, la Cour est d'avis que les autorités lettonnes peuvent à bon droit, sans outrepasser les limites de leur marge d'appréciation, présumer qu'une personne se trouvant dans une position similaire à celle de la requérante a exprimé des opinions incompatibles avec la nécessité d'assurer l'intégrité du processus démocratique, et la déclarer inéligible. La requérante n'a pas

réfuté le caractère probant des apparences devant les juridictions internes, ni du reste dans le cadre de la présente procédure.

125. Il convient par ailleurs de rappeler que la Convention n'exclut pas que le législateur définisse dans le détail la portée et les modalités d'application d'une mesure de restriction, les tribunaux ordinaires ayant seulement pour tâche de vérifier si une personne en particulier relève de la catégorie ou du groupe visés par la mesure législative en question. Cela vaut particulièrement pour les questions mettant en jeu l'article 3 du Protocole n° 1. La tâche de la Cour consiste essentiellement à apprécier si, au regard de cette disposition, la mesure adoptée par le Parlement est proportionnée, et non à la juger fautive uniquement au motif que les juridictions internes n'avaient pas le pouvoir d'en « individualiser pleinement » l'application à la lumière de la situation et des circonstances particulières de l'individu (paragraphe 112-115 ci-dessus).

126. Il convient d'observer à cet égard que l'article 5 § 6 de la loi de 1995 est rédigé de manière relativement restrictive. Le fait même que la restriction ne vise que ceux qui ont « activement participé » aux activités du PCL à l'époque considérée confirme que le législateur a établi une distinction claire entre les divers degrés d'implication au sein du parti des anciens membres de celui-ci, comme la Cour constitutionnelle l'a justement souligné dans son arrêt du 30 août 2000.

127. En outre, la loi confère aux personnes visées par les dispositions de l'article 5 § 6 le droit d'obtenir une décision d'un tribunal sur la question de savoir si elles appartiennent à la catégorie définie par le législateur, c'est-à-dire si elles peuvent être considérées comme ayant été des « participants actifs ». Il ne s'agit manifestement pas d'un droit illusoire (paragraphe 45 ci-dessus). La requérante ne prétend pas que la procédure concernant son affaire n'a pas revêtu un caractère contradictoire. La Cour rappelle également qu'elle a admis les constatations des juridictions internes, selon lesquelles l'appartenance de l'intéressée au PCL n'était pas que formelle, qu'elle avait été impliquée dans les activités du parti après la date critique du 13 janvier 1991 et que le PCL lui-même avait pris une part active aux événements de 1991, y compris la tentative de coup d'Etat (paragraphe 23 et 37 à 44 ci-dessus). Dès lors, les procédures suivies dans l'affaire de la requérante, ou les conclusions auxquelles les juridictions internes ont abouti en appliquant la législation interne pertinente, ne sauraient passer pour arbitraires (voir, *a contrario*, les affaires *Podkolzina* et *Melnitchenko* citées aux paragraphes 107-108 ci-dessus).

128. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la législation attaquée définit de façon claire et précise la catégorie de personnes qu'elle vise, et est en outre suffisamment flexible pour permettre aux juridictions internes de rechercher si une personne en particulier relève ou non de cette catégorie. En l'espèce, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1, un degré d'individualisation suffisant a été atteint et par le Parlement letton dans le

processus d'adoption de l'article 5 § 6 de la loi de 1995 et par les tribunaux internes lorsqu'ils ont dit que la mesure législative litigieuse s'appliquait à la requérante. L'article 3 du Protocole n° 1 ne fait pas obligation au Parlement letton de déléguer aux juridictions nationales des compétences plus larges afin qu'elles puissent « individualiser pleinement » la situation de la requérante, c'est-à-dire établir si l'intéressée avait fait quoi que ce fût qui justifierait de la tenir pour personnellement responsable des activités du PCL en 1991, à l'époque considérée, ou réévaluer, à la lumière de sa conduite passée ou présente, le risque réel pour le processus démocratique que pourrait entraîner l'autorisation pour elle de se présenter aux élections (voir, *a contrario*, le paragraphe 75 ci-dessus).

129. Par ailleurs, il importe peu, aux fins de justifier l'impossibilité pour la requérante de se présenter à la fonction de député au niveau national, qu'elle n'ait jamais été poursuivie pour une infraction pénale et qu'elle n'ait pas compté parmi les quinze députés qui ont été révoqués de leurs fonctions (paragraphe 29 et 75 ci-dessus). Au contraire, en choisissant d'engager des poursuites pénales uniquement contre les deux principaux anciens leaders du PCL (paragraphe 32 ci-dessus) et d'appliquer des restrictions plus légères aux droits politiques d'autres militants actifs de ce parti tels que la requérante, les autorités lettonnes ont fait preuve d'une certaine souplesse à l'égard de cette dernière catégorie de personnes.

130. En outre, la Cour n'attache aucun poids à la question de savoir si le PCL pouvait être considéré comme une organisation légale ou une organisation illégale pendant la période qui a suivi le 13 janvier 1991, car, à partir de cette date au moins, la nature subversive de ses activités fut évidente (paragraphe 96, 97 et 120 ci-dessus). Il est clair que la requérante a choisi de soutenir la position antidémocratique du PCL, et son silence face aux événements à l'époque considérée fut aussi parlant que toute action soutenant ouvertement les activités du PCL (paragraphe 123-124 ci-dessus).

131. Enfin, le fait que la mesure dénoncée n'ait pas été introduite par le Parlement immédiatement après le rétablissement de l'indépendance n'apparaît pas décisif en l'espèce, pas plus que ne l'était la circonstance analogue dans l'affaire *Rekvényi* précitée, dans laquelle la disposition interdisant aux policiers d'avoir des activités politiques avait pris effet près de quatre ans après le passage de la Hongrie vers un système démocratique. Il n'est pas surprenant qu'un corps législatif démocratique nouvellement établi, se trouvant dans une phase de tourmente politique, ait besoin d'un temps de réflexion pour examiner quelles mesures il lui faut envisager pour accomplir sa mission. Cela vaut d'autant plus dans le cas de la Lettonie, sur le territoire de laquelle des troupes d'une puissance étrangère, la Russie, sont restées stationnées jusqu'en 1994 (*Slivenko c. Lettonie* [GC], n° 48321/99, CEDH 2003-X). D'ailleurs, le fait que le Parlement letton ait adopté la mesure législative seulement en 1995 ne saurait se comparer à

l'introduction tardive de la restriction aux droits personnels beaucoup plus lourde de conséquences frappant les anciens officiers du KGB en Lituanie, qui se voyaient barrer l'accès à divers secteurs d'emploi dans le privé ; cette restriction, entrée en vigueur près d'une décennie après la proclamation d'indépendance de la Lituanie, a été en partie pour cette raison jugée disproportionnée au regard de la Convention (affaire *Sidabras et Džiautas* précitée). Dès lors, on ne saurait voir dans le fait que la Lettonie ait introduit la mesure en question seulement en 1995 une preuve que l'Etat lui-même n'estimait pas une telle restriction nécessaire à la protection du processus démocratique en cours dans le pays.

4. *Les conclusions de la Cour*

132. Le point de vue des autorités lettonnes selon lequel l'ancienne position de la requérante au sein du PCL, combinée au comportement de l'intéressée pendant les événements de 1991 (voir, notamment, les paragraphes 123-124 ci-dessus), justifie encore aujourd'hui de l'empêcher de se présenter aux élections législatives, peut passer pour conforme aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1. La mesure législative en question, telle qu'appliquée à la requérante, n'est pas jugée arbitraire ou disproportionnée. Le comportement actuel ou récent de l'intéressée n'est pas à prendre en considération, étant donné que la mesure litigieuse est liée uniquement à ses prises de position politiques pendant la période cruciale de la lutte pour « la démocratie par l'indépendance » que la Lettonie a connue en 1991.

133. Si pareille restriction ne peut guère être admise dans le contexte d'un système politique donné, tel que celui par exemple d'un pays qui est doté d'un cadre établi d'institutions démocratiques depuis des dizaines d'années ou plusieurs siècles, elle peut être jugée acceptable en Lettonie, compte tenu du contexte historico-politique ayant conduit à son adoption et de la menace que représente pour le nouvel ordre démocratique la résurgence d'idées qui risqueraient de conduire à la restauration d'un régime totalitaire si on les laissait gagner du terrain.

134. La Cour admet donc en l'espèce que les autorités lettonnes, tant législatives que judiciaires, sont les mieux placées pour apprécier les difficultés qu'impliquent l'établissement et la sauvegarde de l'ordre démocratique. Il convient en conséquence de leur laisser suffisamment de latitude pour apprécier les besoins de la société s'agissant de construire la confiance dans les nouvelles institutions démocratiques, notamment dans le Parlement national, et pour rechercher si la mesure litigieuse est toujours nécessaire à ces fins, sous réserve que la Cour ne trouve rien d'arbitraire ou de disproportionné dans cette appréciation. A cet égard, la Cour attache également de l'importance au fait que le Parlement letton revoit l'article 5 § 6 de la loi de 1995 à des intervalles réguliers ; il l'a d'ailleurs réétudié tout récemment, en 2004. Qui plus est, la Cour constitutionnelle a

soigneusement examiné dans son arrêt du 30 août 2000 les circonstances historiques et politiques ayant donné lieu à l'adoption de la loi en Lettonie, et a estimé que la restriction n'était ni arbitraire ni disproportionnée à ce moment-là, c'est-à-dire neuf ans après les événements en question (paragraphe 61-63 ci-dessus).

135. Il y a lieu de relever que, dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle a observé que le Parlement letton devrait imposer une limite dans le temps à la restriction litigieuse. Eu égard à cet avertissement, et même si, à ce jour, on ne saurait considérer que la Lettonie a excédé son ample marge d'appréciation au regard de l'article 3 du Protocole n° 1, il n'en demeure pas moins que le Parlement letton se doit d'assurer un suivi constant sur la restriction en cause, en vue d'y mettre un terme à bref délai. Cette conclusion se justifie d'autant plus à la lumière de la stabilité renforcée dont jouit à présent la Lettonie, du fait notamment de son intégration pleine et entière dans l'ensemble européen (paragraphe 51 ci-dessus). Dès lors, toute inaction du corps législatif letton à cet égard pourrait amener la Cour à revenir sur sa conclusion (voir, *mutatis mutandis*, *Sheffield et Horsham c. Royaume-Uni*, 30 juillet 1998, § 60, *Recueil* 1998-V ; voir également l'arrêt qui a suivi ces affaires, *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 28957/95, §§ 71-93, CEDH 2002-VI).

136. La Cour conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 10 ET 11 DE LA CONVENTION

137. La requérante voit dans l'interdiction qui lui est faite de se présenter aux élections au Parlement national et aux conseils municipaux une violation des articles 10 et 11 de la Convention, lesquels, en leurs passages pertinents, se lisent ainsi :

Article 10

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. (...) »

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, (...) à la protection de la réputation ou des droits d'autrui (...) »

Article 11

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (...)

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime (...) ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

A. L'arrêt de la chambre

138. La chambre a conclu à l'existence d'une ingérence disproportionnée dans l'exercice par la requérante de ses droits au titre de l'article 11 de la Convention. Elle a par ailleurs jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les griefs tirés de l'article 10.

B. Les observations des parties

1. La requérante

139. La requérante reconnaît que l'ingérence est « prévue par la loi » au sens des articles 10 § 2 et 11 § 2 de la Convention. Toutefois, elle estime que les observations du Gouvernement concernant la légitimité des buts poursuivis par la mesure litigieuse et le respect du principe de proportionnalité sont dénuées de fondement. En particulier, selon elle, ni l'arrêt *Rekvényi* précité ni l'article 17 de la Convention ne viennent à l'appui de la thèse du Gouvernement en l'espèce.

2. Le Gouvernement

140. Le Gouvernement soutient que l'ingérence est compatible avec les exigences du second paragraphe des articles 10 et 11 et que la mesure litigieuse est « nécessaire dans une société démocratique ».

C. Appréciation de la Cour

141. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour estime que l'article 3 du Protocole n° 1 est la *lex specialis*, et qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs de la requérante au regard de l'article 11. Par ailleurs, aucun argument ne justifie à son sens un examen distinct sous l'angle de l'article 10 des griefs de l'intéressée relatifs à son inéligibilité.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Rejette*, à l'unanimité, l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit*, par treize voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit*, par treize voix contre quatre, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs de la requérante sous l'angle de l'article 11 de la Convention ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs de la requérante sous l'angle de l'article 10 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 16 mars 2006.

Lawrence Early
Greffier adjoint

Luzius Wildhaber
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion en partie dissidente du juge Wildhaber ;
- opinion en partie dissidente des juges Spielmann et Jaeger ;
- opinion dissidente du juge Rozakis ;
- opinion dissidente du juge Zupančič ;
- opinion dissidente commune aux juges Mijović et Gyulumyan.

L.W.
T.L.E.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE
DU JUGE WILDHABER

(Traduction)

Comme la majorité, j'estime que cette affaire concerne un grief sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 relatif à l'inéligibilité de la requérante au Parlement letton. Si je ne souscris pas au constat selon lequel il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief formulé sur le terrain de l'article 11 de la Convention, c'est uniquement pour souligner que l'intéressée n'est pas et n'a pas été empêchée d'adhérer à un parti de son choix. Par ailleurs, le fait que la requérante n'ait pas pu présenter sa candidature à des élections municipales, et dont elle tire grief, ne s'analyse pas en une ingérence au regard de l'article 11.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DES JUGES SPIELMANN ET JAEGER

1. Nous ne sommes pas d'accord avec la décision de la majorité qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs de la requérante au regard de l'article 11 de la Convention (paragraphe 141 et point 3 du dispositif).

En effet, nous estimons que l'inéligibilité de la requérante aux Parlement et conseils municipaux du fait de sa participation active au PCL, maintenue plus de dix ans après les événements reprochés à ce parti, aurait dû être examinée par la Cour quant à sa conformité avec l'article 11 de la Convention.

2. La position dominante de la requérante au sein du PCL, combinée au comportement de l'intéressée pendant les événements de 1991, a justifié que celle-ci n'a pu se présenter ni aux élections législatives ni aux élections municipales. Ce sont donc ces éléments, à savoir l'appartenance et la position dominante de la requérante au PCL et son comportement pendant une période cruciale de la lutte pour « la démocratie par l'indépendance » que la Lettonie a connue en 1991, qui sont à la base de la restriction jugée compatible par la Cour au regard de l'article 3 du Protocole n° 1.

Un examen au regard de la conformité, non seulement par rapport à l'article 3 du Protocole n° 1, mais également par rapport à l'article 11 se serait imposé.

3. Il convient de noter qu'au moment des faits cruciaux, à savoir au moment de la tentative de coup d'Etat soutenue par le PCL le 13 janvier 1991, celui-ci n'était pas un parti interdit. Ce n'est que par une décision du 23 août 1991 que le Conseil suprême déclara le PCL anticonstitutionnel, que le lendemain les activités du parti furent suspendues, et que le ministre de la Justice fut chargé « de mener l'instruction sur les activités illégales du PCL et de proposer (...) une motion relative à la possibilité d'autoriser son fonctionnement à l'avenir ». Le Conseil suprême n'a ordonné la dissolution du parti que le 10 septembre 1991.

4. Certes, l'inéligibilité de la requérante ne découle pas de sa *seule appartenance* au PCL. Mais en l'espèce cette appartenance est toutefois l'une des conditions essentielles de la restriction contestée.

Ainsi, étant donné que son appartenance au PCL et sa position dominante au sein de celui-ci *faisaient partie des éléments* ayant justifié l'inéligibilité, nous estimons que le domaine de protection (*Schutzbereich*) de l'article 11 est touché.

5. Il échet d'insister dans ce contexte sur le fait que le droit protégé par l'article 11 de la Convention ne garantit pas seulement le droit de joindre un parti politique mais restreint aussi les possibilités de sanctionner une ancienne appartenance à un parti.

6. A cela s'ajoute que l'exercice des droits garantis par l'article 11 § 1 de la Convention ne se conçoit que dans les limites du second paragraphe de cette disposition qui ne laisse cependant pas aux Etats la même marge d'appréciation que celle que la Cour accorde pour ce qui est de l'article 3 du Protocole n° 1 et qui est qualifiée dans l'arrêt d'« ample » ou de « large » (paragraphe 103, 115 c), 121 et 135).

La Cour a relevé plus particulièrement cette distinction fondamentale au paragraphe 115 a) de l'arrêt en s'exprimant comme suit :

« (...) lorsqu'une atteinte à l'article 3 du Protocole n° 1 est en cause, la Cour ne doit pas automatiquement avoir recours aux mêmes critères que ceux qui sont appliqués pour les ingérences autorisées par le paragraphe 2 des articles 8 à 11 de la Convention, ni ne doit systématiquement fonder ses conclusions au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 sur les principes découlant de l'application des articles 8 à 11 de la Convention. Etant donné l'importance de l'article 3 du Protocole n° 1 pour le système institutionnel de l'Etat, cette disposition est rédigée en des termes très différents de ceux des articles 8 à 11 de la Convention. L'article 3 du Protocole n° 1 est libellé en des termes collectifs et généraux, bien que cette disposition ait été interprétée par la Cour comme impliquant également des droits individuels spécifiques. Les normes à appliquer pour établir la conformité à l'article 3 du Protocole n° 1 doivent donc être considérées comme moins strictes que celles qui sont appliquées sur le terrain des articles 8 à 11 de la Convention. »

7. Enfin, devant la Cour, les parties s'accordaient sur le fait qu'une question distincte se posait au regard de cette disposition. En effet, le gouvernement défendeur a soutenu que l'ingérence dans l'exercice par la requérante de ses droits au titre de l'article 11 est compatible avec les exigences du second paragraphe de cette disposition et que la mesure litigieuse est « nécessaire dans une société démocratique ». La requérante a contesté la légitimité des buts poursuivis par la mesure litigieuse en estimant que cette mesure est disproportionnée.

8. Nous estimons partant que la Cour aurait dû se prononcer séparément sur cette question importante.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE ROZAKIS

(Traduction)

Si je souscris à un certain nombre de considérations formulées par la majorité en l'espèce – y compris la conclusion selon laquelle aucune question distincte ne se pose sous l'angle des articles 10 et 11 de la Convention – je ne puis me rallier à certains constats qui, à mon sens, sont fondamentaux dans cette affaire et justifient que je m'écarte de la décision de la majorité de conclure à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Je tiens également à souligner d'emblée que je puis à de nombreux égards suivre sans difficulté le fil du raisonnement exposé par le juge Zupančič dans sa propre opinion dissidente, encore qu'il adopte essentiellement une approche de principe et que je souhaite, pour ma part, examiner essentiellement ici certains aspects plus techniques, dirais-je, que ses considérations largement théoriques.

Je commencerai par une précision liminaire, qui me paraît s'imposer peut-être en raison de la position quelque peu discutable de la majorité quant à la nature des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. Au paragraphe 115 de l'arrêt, la Cour estime que « l'article 3 (...) est libellé en des termes collectifs et généraux, bien que cette disposition ait été interprétée par la Cour comme impliquant également des droits individuels spécifiques ». Cette phrase, bien que n'ayant en définitive pas d'incidence radicale sur les autres affirmations de la Cour (la phrase qui suit dans le même paragraphe montre que ce constat joue simplement quant aux critères à appliquer pour établir si l'article 3 du Protocole n° 1 a été observé ou non, et ne constitue pas une totale négation de la substance de cette disposition, en tant qu'elle contient un droit individuel), est une obscure généralisation qui est en contradiction non seulement avec les travaux préparatoires du Protocole et la jurisprudence passée de la Cour, mais également avec la lettre du présent arrêt lui-même, dont le paragraphe 102 énonce en termes moins ambigus, mais toujours vagues, que « la Cour a établi que cet article implique également des droits subjectifs, dont le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections ».

Sans aborder le point de savoir si l'article 3 du Protocole n° 1 est « libellé en des termes collectifs et généraux », je pense qu'il est clair que cette disposition ne se contente pas d'impliquer un droit individuel mais en prévoit un. Les auteurs de la Convention avaient pour but d'enrichir celle-ci d'un droit politique qui ne serait pas différent des autres droits individuels contenus dans le texte original. La Convention consacre sans exception des droits individuels que sans distinction aucune ceux qui en sont titulaires peuvent invoquer dans leurs relations avec les Etats parties et les institutions de la Convention. Dès lors, indépendamment d'autres fonctions possibles, l'article 3 *confère bien* un droit individuel spécifique, lequel, sur le plan

qualitatif, ne présente aucune différence avec un quelconque autre droit garanti par la Convention. Cette conclusion s'accorde avec l'arrêt de principe de notre jurisprudence en la matière rendu en l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (2 mars 1987, §§ 49-50, série A n° 113), dans lequel la Cour a notamment dit :

« 49. Une interprétation aussi restrictive [c'est-à-dire que l'article 3 ne donne pas naissance à un droit individuel] ne résiste pas à l'examen. Selon son préambule, le Protocole n° 1 assure « la garantie collective de droits et libertés autres que ceux qui figurent déjà dans le Titre I de la Convention » ; de plus, son article 5 précise que « Les Hautes Parties Contractantes considéreront les articles 1, 2, 3 et 4 (...) comme des articles additionnels à la Convention » dont « toutes les dispositions » – y compris l'article 25 – « s'appliqueront en conséquence ». De son côté, le préambule du Protocole n° 4 vise notamment les « droits et libertés » protégés par « les articles 1 à 3 » du Protocole n° 1.

Les travaux préparatoires de ce dernier ne révèlent du reste nulle intention d'écarter, dans le domaine de l'article 3, le jeu du droit de recours individuel, alors que l'on songea longtemps – pour finalement y renoncer – à soustraire la matière au contrôle de la Cour. En outre, on y découvre de fréquentes mentions de la « liberté politique », des « droits politiques », des « droits et libertés politiques de l'individu », du « droit à des élections libres » et du « droit de vote ».

50. Partant, et les comparants s'accordent sur ce point, la « coloration interétatique » du libellé de l'article 3 ne reflète aucune différence de fond avec les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Elle semble s'expliquer plutôt par la volonté de donner plus de solennité à l'engagement assumé et par la circonstance que dans le domaine considéré se trouve au premier plan non une obligation d'abstention ou de non-ingérence, comme pour la majorité des droits civils et politiques, mais celle, à la charge de l'Etat, d'adopter des mesures positives pour « organiser » des élections démocratiques. »

Quant aux constats de la majorité qui sont pertinents en l'espèce, ma principale observation a trait à la nature des fonctions parlementaires dans une société démocratique. Au paragraphe 117 de son arrêt, la Cour souligne à juste titre que « le critère de loyauté politique pouvant être appliqué à des fonctionnaires ne semble guère ou pas pertinent ; il s'agit ici d'une question très différente, l'éligibilité d'individus aux élections législatives. Le critère de « neutralité politique » ne saurait s'appliquer à des députés de la même façon qu'à d'autres agents de l'Etat, les premiers, par définition, ne pouvant pas être « politiquement neutres ». »

En effet, le rôle d'un député est totalement différent de tous les autres rôles qu'assument les détenteurs de la puissance publique, y compris les membres de l'exécutif lorsqu'ils exercent leur fonction administrative. Dans une démocratie représentative, un député représente par définition les opinions et les positions de ses électeurs – c'est-à-dire de ceux qui ont voté pour lui. Il exprime à leur place leurs opinions et positions au Parlement et en dehors et, par le biais d'une fiction, agit pour eux dans un système qui, par définition, n'est pas une démocratie directe. De toute évidence, dans ce

système de démocratie représentative, n'importe qui ne peut pas prétendre représenter valablement ses concitoyens. Il existe au moins deux moyens de garantir que les députés assument directement devant leurs électeurs la responsabilité qui est la leur, à savoir exprimer fidèlement les attentes générales de ceux-ci : d'une part, l'élection démocratique – un candidat est élu sur la base de sa personnalité et de ses idées et opinions, telles qu'il les révèle au public avant les élections – et, d'autre part, l'examen postélectoral – si un représentant élu n'est pas à la hauteur des attentes de son électorat, il perdra probablement la confiance de celui-ci et, finalement, son siège de député.

L'élection de députés appelés à exprimer les attentes de leur électorat est au cœur même de la démocratie représentative, quelles que soient les opinions des intéressés, et si déplaisantes puissent-elles être pour d'autres catégories de la société. Dans un régime démocratique sain, le critère d'éligibilité ne saurait tenir à l'acceptabilité, pour le courant politique dominant, des idées exprimées par une personnalité politique, ou à la loyauté qu'elles traduisent envers l'idéologie établie de l'Etat et de la société, mais doit être déterminé par la représentativité réelle des idées de cette personnalité vis-à-vis d'un segment de la société, fût-il très petit. Dès lors, si une personnalité politique ne peut pas représenter une partie des idées de la société, ce n'est pas seulement elle-même qui en pâtit, mais également l'électorat et la démocratie.

C'est pourquoi l'inéligibilité doit demeurer tout à fait exceptionnelle et être très soigneusement circonscrite. On peut évidemment comprendre qu'un Etat impose des conditions d'éligibilité à caractère technique, telles que celles mentionnées dans la jurisprudence relative à la Convention et examinées dans des affaires dont les institutions de Strasbourg ont déjà eu à connaître (voir les paragraphes 103 et suivants de l'arrêt). On peut comprendre également que, dans certaines circonstances très exceptionnelles, la protection même de la valeur primordiale de la démocratie puisse exiger d'interdire l'exercice des droits consacrés par l'article 3 du Protocole n° 1. Toutefois, en pareil cas, l'Etat ne saurait évidemment échapper au contrôle des institutions de la Convention, qui doivent soigneusement délimiter sa liberté de restreindre le droit passif d'une personnalité ou d'un parti politiques à se faire élire.

A cet égard, l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* ([GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, CEDH 2003-II) illustre parfaitement la façon dont la Cour de Strasbourg a traité la question très difficile et délicate de l'interdiction faite à un parti politique de participer à des élections nationales. En réalité, dans l'affaire *Refah Partisi*, la Cour s'est trouvée en présence d'une situation dans laquelle un parti politique, qui propageait des idées antidémocratiques menaçant directement l'infrastructure politique fragile de la Turquie, avait de bonnes chances de prendre le pouvoir en utilisant les mécanismes

électoraux démocratiques prévus par le système. Le risque était « réel et présent », comme le dit le célèbre adage de la Cour suprême américaine. Et notre Cour a estimé à juste titre que, dans de telles circonstances exceptionnelles, « on ne saurait exiger de l'Etat d'attendre, avant d'intervenir, qu'un parti politique s'approprie le pouvoir et commence à mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et de la démocratie, (...) même si le danger de ce dernier pour la démocratie est suffisamment démontré et imminent » (*ibidem*, § 102).

La question est de savoir si nous nous trouvons en l'occurrence face à une situation présentant des similarités (même lointaines) avec celle de l'affaire *Refah Partisi*, ce qui justifierait de traiter le cas d'espèce de la même façon. Ma réponse est catégoriquement négative, pour les motifs exposés ci-après.

Premièrement, la requérante n'a pas été autorisée à participer aux élections, non parce qu'elle constituait une menace imminente pour le régime démocratique de la Lettonie à l'époque de l'entrée en vigueur de la loi de 1995, mais en raison de son attitude passée et principalement de sa participation aux événements de 1991. Abstraction faite de l'argument relatif à l'émergence tardive de la loi de 1995, et du décalage entre les événements et l'adoption de cette loi, rien n'indiquait en 1995 que les tendances subversives du « milieu » politique auquel la requérante appartenait, qui étaient présentes en 1991, étaient toujours les mêmes en 1995, ou que l'intéressée elle-même propagerait en 1995 des idées analogues à celles qui étaient au centre des événements de 1991.

Toutefois, même si nous acceptons – et c'est là ma deuxième observation – que dans les circonstances de la transition de la Lettonie à la démocratie et des efforts déployés par ce pays pour se libérer de son passé récent une mesure aussi sévère aurait pu se justifier durant les premières années difficiles d'adaptation au nouveau régime et pour consolider la démocratie, les restrictions n'ont cependant toujours pas été abolies à ce jour, et ce malgré le fait que la Lettonie soit devenue dans l'intervalle membre de l'OTAN et, surtout, de l'Union européenne. Onze ans se sont maintenant écoulés depuis l'adoption de la loi interdisant à la requérante de se présenter aux élections, quinze ans depuis les événements à l'origine de la promulgation tardive de la loi, cinq ans depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle et presque deux ans depuis l'élection de la requérante au Parlement européen.

Enfin, et surtout, la situation d'une candidate isolée à un siège au Parlement est radicalement différente de celle de tout un parti politique qui aspire à gouverner le pays. Il ressort manifestement des faits de l'espèce que non seulement la requérante était une candidate isolée représentant des idées qui n'étaient partagées que par une fraction de l'électorat prorusse, mais également qu'elle appartenait à un courant idéologique qui était, de toute façon, minoritaire dans le paysage politique letton. Dès lors, il est difficile

d'affirmer que l'élection de la requérante au Parlement letton aurait eu des conséquences néfastes pour la stabilité démocratique du pays.

Pour toutes ces raisons, j'estime que la requérante – et implicitement ses partisans – a été indûment privée de ses droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, et qu'il y a donc eu violation de cette disposition.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE ZUPANČIČ

(Traduction)

Je regrette de ne pouvoir me rallier à l'avis de la majorité en l'espèce. Manifestement, la décision de celle-ci se fonde sur une évaluation précise de la menace réelle que représentaient les activités politiques de la requérante à l'époque considérée. Cependant, ces activités, même à la période cruciale pour l'indépendance de la Lettonie, n'avaient rien de subversif, ni même de secret. Le seul danger¹ pour la toute récente souveraineté lettonne que M^{me} Ždanoka a pu véritablement représenter à un moment ou à un autre était le corollaire à ses chances réelles d'être élue.

Par conséquent, la question en l'espèce, comme dans toutes les affaires similaires, tient à la relation entre la démocratie et l'état de droit.

Or, si nous nous plaçons sous une perspective chronologique, à l'époque où l'ordre constitutionnel letton était toujours en gestation, il aurait été impossible de dire tout uniment – même au regard du pacte Molotov-Ribbentrop et du droit international ! – que les actions politiques concertées de M^{me} Ždanoka et d'autres allant à l'encontre de l'indépendance de la Lettonie, de la désintégration de l'Union soviétique, etc., étaient en soi politiquement illégitimes, voire illégales. Même le droit international n'a pas le pouvoir d'effacer une période historique longue d'une cinquantaine d'années. Dès lors, si l'activité de la requérante devait être déclarée *a priori* illégitime ou illégale, maints événements survenus en Union soviétique auraient dû être déclarés *a posteriori* illégitimes ou illégaux. *Ex factis ius oritur*, l'histoire est peut-être en mesure de porter un tel jugement, mais pas le droit. Le domaine du droit est déterminé par le pouvoir étatique établi. L'histoire, en revanche, est écrite par le vainqueur ; M^{me} Ždanoka s'est retrouvée du mauvais côté de cette histoire-là.

L'avis de la majorité procède donc d'une perspective temporelle assez limitée. Le calendrier des événements étant au cœur de cette décision, je me permets de ne pas partager cet avis.

Ždanoka c. Lettonie est une affaire qui, inéluctablement, est axée sur la portée historique et idéologique de la transition du communisme soviétique, échec sociopolitique, au capitalisme, à la démocratie et à l'état de droit. Je dis « inéluctablement », parce que l'affaire concerne les droits politiques de l'importante minorité de langue russe.

Pour les Lettons, le maintien du régime communiste signifiait la continuation de l'occupation russe. Pour la minorité de langue russe, qui représente quelque 30 % de la population², l'autonomie imminente des

1. A l'audience publique, l'agent du Gouvernement a comparé M^{me} Ždanoka à M. Milošević, de l'ex-Yougoslavie.

Lettons présageait la perte certaine d'un statut privilégié et une éventuelle discrimination. Pour la majorité lettonne, comme l'affaire *Slivenko c. Lettonie* ([GC], n° 48321/99, CEDH 2003-X) l'a clairement montré, l'octroi de droits fondamentaux particuliers à l'importante minorité de langue russe, héritage de cinquante années d'occupation russe, était et demeure une absurdité¹. Cela semble renverser la logique de l'article 17 de la Convention². Soudain, les anciens occupants, dont la présence même sur le sol letton résultait d'une occupation illégale, se déclaraient victimes de violations des droits de l'homme. L'état de droit et la démocratie pour lesquels les Lettons s'étaient battus et qui leur avaient été déniés par les dirigeants communistes de l'Union soviétique étaient-ils devenus des armes devant se retourner contre les Lettons eux-mêmes ? Ce paradoxe historique auquel ils se sont heurtés est une absurdité existentialiste, traduisant un clivage interne auquel aucune solution immédiate ne peut être apportée.

Cependant, le travestissement opéré par d'anciens oppresseurs qui ensuite se réclament et profitent de la démocratie et de l'état de droit n'est pas spécifique à la Lettonie ni même à l'ensemble des trois Etats baltes. En attestent différentes affaires dont la Cour est saisie³. En Europe centrale et orientale, il y a aujourd'hui beaucoup d'individus vieillissants qui ont du sang sur les mains, dont certains sont devenus de véhéments partisans des droits de l'homme. Que l'on propose de châtier tous ceux qui, par exemple, il n'y a pas si longtemps, ont abondamment collaboré avec la police secrète, et aussitôt les intéressés élèvent la voix avec leur arrogance coutumière, héritée de leur passé et de leur position d'autorité établie. Ils revendiquent effrontément les mêmes droits fondamentaux qu'ils ont déniés toute leur vie aux autres, et souvent violés de sang-froid de la façon la plus brutale.

La Cour doit prendre nettement position sur ce sujet.

La logique sous-tendant l'article 17 est explicite. L'arme juridique consistant à se réclamer des droits de l'homme ne doit pas être pervertie. Son usage ne doit pas servir les intérêts de ceux qui eux-mêmes violeraient les droits de l'homme. Karl Popper l'a génialement et très clairement formulé, en déclarant que la démocratie était pour tous, excepté pour ceux qui la détruiraient. Nous pouvons tout tolérer, sauf l'intolérance.

2. Groupes ethniques (2002) : Lettons 57,7 %, Russes 29,6 %, Biélorusses 4,1 %, Ukrainiens 2,7 %, Polonais 2,5 %, Lituanais 1,4 %, autres 2 %, source : Démographie de la Lettonie sur le site http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Latvia.

1. Voir, par exemple, le paragraphe 4 de l'opinion dissidente commune aux juges Wildhaber, Bratza, Cabral Barreto, Greve et Maruste dans l'affaire *Slivenko c. Lettonie*.

2. Article 17 – Interdiction de l'abus de droit : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention. »

3. Voir, par exemple, *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], nos 34044/96, 35532/97 et 44801/98, CEDH 2001-II.

De ce principe général découlent deux questions. *Premièrement*, ceux qui ont été intolérants dans le passé ont-ils par la suite droit à la tolérance ? Cette question a une dimension biblique. La logique rétributive de la loi du talion « œil pour œil, dent pour dent »¹ tirée de l'Ancien Testament s'applique-t-elle ou les droits de l'homme sont-ils universels, pas seulement dans l'espace mais également dans le temps ? Cela signifie-t-il par voie de conséquence qu'il faut tendre l'autre joue à ceux qui nous ont frappés ?

Deuxièmement, quel genre d'intolérance (simultanée) faut-il opposer à ceux qui sont eux-mêmes intolérants ? La Cour constitutionnelle d'Autriche, par exemple, a-t-elle le droit, voire le devoir, d'interdire les activités du parti pronazi de M. Haider qui se nourrit de la « *Urangst* » et de l'intolérance ethnique contre les Slovénes en Carinthie ? Dans quelle mesure le danger établi par le fameux critère dégagé dans l'affaire *Brandenburg v. Ohio*, et adopté tout récemment par le législateur en Turquie, doit-il être clair et imminent ?²

Ces questions revêtaient auparavant un caractère « politique ». Grâce aux énormes progrès du droit constitutionnel dans la deuxième partie du XX^e siècle, elles touchent manifestement à présent à l'essence même de l'état de droit.

En droit international, le procès de Nuremberg est une illustration historique de la façon dont l'état de droit répond à la barbarie, dont le pouvoir de la logique juridique prévaut *ex post facto* sur la logique hobbesienne du pouvoir. Il ressort clairement de l'affaire *Streletz, Kessler et Krenz* précitée que, pour des raisons plus restrictives, la pratique systématique de l'impunité, malgré l'existence purement formelle de normes punitives précises allant dans le sens contraire, ne peut justifier après coup un moyen de défense actif se fondant sur une erreur de droit excusable. Une fois l'état de droit rétabli, la norme positive, même si elle était auparavant latente, s'applique. Depuis 1764, année où Cesare Beccaria rédigea son œuvre maîtresse *Dei delitti e delle pene*, la validité rétroactive de l'état de droit punitif fait partie intégrante du principe de légalité. Feuerbach l'a par la suite reformulé dans son fameux adage « *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia* ». Ce principe est à présent consacré dans le premier paragraphe de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme³. Ainsi, la portée temporelle de l'état de droit – du moins son aspect punitif, *négatif* – est soumise à des restrictions rigoureuses.

1. « *Si membrum rupsit, ni cum eo pacit, talio esto!* » Leges XII Tabularum, Tabula VII, Fragmentum 2.

2. *Brandenburg v. Ohio*, 395 US 444 (1969). Ce critère a été utilisé dans l'arrêt *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, nos 29221/95 et 29225/95, CEDH 2001-IX.

3. En réalité, ce principe remonte au droit romain. « *Poena non irrogatur nisi quae quaque vel quo alio iure specialiter, huic delicto imposita est.* » Dig.50.16.131.1, Ulpianus 3 ad l. iul. et pap.

Toutefois, l'affaire *Streletz, Kessler et Krenz* démontre également que ce principe ne saurait être réduit, comme c'est souvent le cas dans notre propre jurisprudence, à la simple notion d'avertissement. Cette affaire prouve que la norme punitive, même si elle est en sommeil et l'objet d'un déni sélectif et systémique – c'est-à-dire d'une pratique généralisée d'impunité – et qu'elle est donc susceptible de faire raisonnablement présumer aux acteurs qu'elle ne sera pas appliquée, existe toujours *positivement*, des années après. En d'autres termes, dans la mesure du moins où les sphères du droit et de la morale se chevauchent, la non-application sélective de la norme pénale (la pratique systémique de l'impunité sélective) ne fait pas obstacle aux poursuites ultérieures. Je maintiens ici ce que j'ai dit dans mon opinion concordante en l'affaire *Streletz, Kessler et Krenz*, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'un cas d'application rétroactive du droit pénal, mais d'un cas d'erreur de droit inexcusable.

Or, dans la présente affaire, il nous faut traiter l'aspect *positif* de la rétroactivité. Il s'agit ici d'un droit positif (l'éligibilité) et non de normes négatives/punitives. Les restrictions à la portée temporelle de l'application de la norme, telles qu'elles découlent du principe de légalité, ne s'appliquent pas. Par exemple, l'interprétation extensive de la présomption d'innocence empêche toute discrimination envers d'anciens collaborateurs (lustration), à moins, bien sûr, que leur responsabilité pénale ne soit finalement établie. Le fait que M^{me} Ždanoka n'ait jamais été condamnée est à prendre en compte.

En outre, on ne peut empêcher des personnes de participer activement au processus démocratique simplement parce qu'elles sont susceptibles d'être élues. La prétendue subversion politique de M^{me} Ždanoka ne découle pas d'activités illégales auxquelles elle se serait livrée dans le passé et qui auraient été établies par une juridiction pénale lettone. En outre, elle n'aurait aucune importance politique s'il n'y avait pas de *chances réelles*, passées, présentes ou futures, qu'elle *fût* élue. Par qui ? Par les membres de la minorité de langue russe ?¹ Quand elle *fut* autorisée à poser sa candidature (et à être élue) au poste de député européen, cela *fut* toléré parce que son influence politique au sein du Parlement européen est diluée et ne menace pas le régime autonomiste en Lettonie. Incidemment, le fait qu'elle a été élue prouve les chances réelles évoquées ci-dessus.

En d'autres termes, je ne crois pas un instant que les autorités lettones auraient empêché M^{me} Ždanoka de se présenter à des élections nationales en Lettonie uniquement à cause de son *passé* communiste. La vraie raison ne tient pas davantage aux réticences *présentes* qu'elle montre à renier ses idées communistes. Le point de vue des Lettons s'attache ni plus ni moins à la dangerosité politique *future* de M^{me} Ždanoka. Cela tient au *fait* démographique que 30 % de la population lettone actuelle parle russe.

1. A mon avis, il s'agit là du seul « *danger clair et imminent* » dans cette affaire.

Certainement, cet élément menace le régime autonomiste mis en place par la majorité autochtone au nom de laquelle la séparation de la Lettonie (et des deux autres Etats baltes) de l'Union soviétique a été effectuée en premier lieu.

A présent que nous avons atteint un stade où nous pouvons, en dehors de tout écran de fumée legaliste, appeler un chat un chat, nous pouvons enfin en venir à la vraie question. L'importante minorité de langue russe en Lettonie constitue l'héritage démographique de la longue occupation illégale par l'Union soviétique. Le fait historique que cette occupation *était* illégale – et ce n'est probablement pas un hasard si la majorité souligne l'illégalité d'entrée de jeu du pacte Molotov-Ribbentrop – entraîne-t-il que la présence en Lettonie de la population de langue russe est en soi illégale ?¹

La même question a été soulevée dans l'affaire *Slivenko*, quoique en des termes différents. Lorsqu'un droit fondamental individuel est en jeu, la distinction cruciale est précisément à faire entre la situation *personnelle* de l'intéressé, d'une part, et le contexte historique et *collectif* plus large du groupe auquel il appartient, d'autre part². En principe, les droits de l'homme sont des droits strictement individuels. Les aspects historiques et collectifs de la situation échappent à notre compétence matérielle.

Cependant, la majorité, suivant en cela les décisions internes concernant M^{me} Ždanoka, considère à bon droit que le cas de l'intéressée n'est pas représentatif uniquement de sa situation personnelle. Manifestement, le droit

1. Il n'est pas difficile d'imaginer que cette population pourrait un jour dépasser les 50 %. Malgré tout, le processus démocratique légitime mettra alors au pouvoir des dirigeants politiques tels que M^{me} Ždanoka qui tendront vers la réunification avec la Fédération de Russie. L'indépendance de la Lettonie ne serait alors plus véritablement un fait acquis. Cependant, ce ne serait pas un processus tellement inhabituel, comme l'illustre clairement l'exemple des territoires à présent peuplés de Slovènes en Italie et en Autriche. Dans ces deux pays, la population slovène a été soumise à une colonisation fasciste ou nazie intensive et à une assimilation forcenée, comme en témoignent encore aujourd'hui les tentatives de M. Haider. Avec une intolérance ethnique pour résultat. Pareille intolérance a éclaté au grand jour – également pour des raisons démographiques – dans la guerre entre les Albanais et les Serbes au Kosovo. Cette intolérance est annonciatrice d'un nettoyage ethnique. La situation historique dont il a été question dans l'affaire *Broniowski c. Pologne* ([GC], n° 31443/96, CEDH 2004-V), par exemple, était la conséquence d'une tentative de ce genre qui s'est traduite par le déplacement transfrontière des personnes résidant au-delà du Boug.

2. « [P]luralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une « société démocratique » (p. 23, § 49). Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité ; elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante. Partant, pour trancher le problème soumis à la Cour il ne suffit pas non plus de noter que très peu de leurs collègues ont adopté l'attitude des requérants. » Telle fut la position de l'ancienne Cour dans l'affaire *Young, James et Webster c. Royaume-Uni* (13 août 1981, § 63, série A n° 44). En l'espèce, c'est précisément l'inverse : les thèses de M^{me} Ždanoka seraient suivies par trop de personnes pour que cela soit « politiquement sûr ».

de se présenter aux élections – lequel, pour cette raison, a fait l’objet d’un protocole distinct – affecte *autant* la personne (M^{me} Ždanoka) *que* la collectivité (la minorité de langue russe) qu’elle a l’ambition de représenter politiquement. Toutefois, dans son raisonnement la majorité fait *implicitement* l’amalgame entre les deux aspects. La conséquence de ce mélange des genres est l’acceptation *explicite* du déni du droit de se présenter aux élections. La raison de ce déni tient au fait que M^{me} Ždanoka avait une chance réelle d’être élue¹. Au temps pour la démocratie.

Certes, ce résultat est une conséquence de la portée limitée de notre compétence. Pourtant, sommes-nous ici pour corriger les errements de l’histoire ? Devons-nous dire que 30 % de la population lettonne se trouve illégalement sur le territoire letton ? Même si ces personnes étaient considérées comme étrangères, leur expulsion collective serait explicitement interdite par l’article 4 du Protocole n° 4 à la Convention². L’interdiction de l’expulsion collective d’étrangers fournit une réponse *juridique* claire, si tant est qu’il en faille une, à cette question. Cette réponse, c’est la tolérance avec l’écoulement du temps.

Ce dilemme n’est pas spécifique aux Etats baltes. En fait, toute l’histoire des pays européens, sans parler des horreurs survenues dans leurs colonies, est pleine du récurrent « mouvement des nations » – qui s’opère habituellement par le biais de guerres et de prises de pouvoir violentes. Inutile de dire qu’au regard du droit international – pour autant que ses critères s’appliquent –, la plupart de ces prises de pouvoir étaient complètement « illégales ». C’est aux historiens d’apprécier les résultats définitifs de ce mélange de populations, et de déterminer qui dans chaque cas particulier étaient les vainqueurs et les vaincus.

Cela dit, le problème a toujours consisté à choisir entre identité nationale et assimilation. En termes de droit international, la formule de Woodrow Wilson concernant « l’autodétermination des nations » implique, comme les conseillers de celui-ci l’en ont averti à l’époque, une particularisation à grande échelle et l’intolérance ethnique³.

1. Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, G.A. res. 47/135, annexe, 47 U.N. GAOR Supp. (n° 49) à 210, U.N. Doc. A/47/49 (1993). L’article 3, paragraphe 1, se lit ainsi : « Les personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits, notamment ceux qui sont énoncés dans la présente Déclaration, individuellement aussi bien qu’en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination. »

2. Protocole n° 4 à la Convention pour la sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, STE n° 46, entré en vigueur le 2 mai 1968. L’article 4 est ainsi libellé : « Les expulsions collectives d’étrangers sont interdites. »

3. Voir sur cette question le séminaire de Daniel Patrick Moynihan, intitulé « *Pandaemonium: Ethnicity in International Politics (1993)* ». Le titre renvoie à la vague de nationalisme consécutive à ce phénomène. « N’importe quel endroit sur cette Terre – enfin presque – est habité de nos jours par deux, trois peuples ou plus, qui diffèrent du point de vue de la race, de la religion ou de l’appartenance ethnique. Chacun de ces groupes disparates considère que le même endroit constitue sa propriété inaliénable, sa terre natale ».

Or, parallèlement à ce processus de particularisation, nous assistons aujourd'hui à un intense processus global d'universalisation, connu sous le nom de « mondialisation ». Certains théoriciens du droit, parmi lesquels Roberto Mangabeira Unger, de Harvard, soutiennent même que le retour massif actuel à la « préservation de l'identité nationale », c'est-à-dire au Pandémonium du nationalisme, est une réaction régressive et surcompensatoire face non pas aux conquêtes interétatiques mais à ce processus de mondialisation, lequel se développe par les activités commerciales et les communications à travers le monde qui, de manière insistante et progressive, font table rase des hiérarchies de valeurs résiduelles, des spécificités ethniques et de la productivité culturelle distinctive. Dans les milieux du droit international, on parle d'impérialisme juridique et culturel¹.

Les deux processus (particularisation d'un côté et universalisation de l'autre) se développent en parallèle et agissent l'un sur l'autre de façon dialectique. Le processus de particularisation implique, comme si la morcellisation en un certain nombre d'Etats de poche observée en Europe ne suffisait pas, une régression vers des unités encore plus petites de défensive ethnique.

Dans le même temps, l'inévitable universalisation (la « mondialisation » économique) fait que ces attitudes défensives sont de plus en plus incongrues mais aussi de plus en plus agressives. Comme d'habitude, cette agressivité se porte alors sur la cible la plus proche et la plus facile à atteindre. Dans l'affaire *Natchova et autres c. Bulgarie* ([GC], n^{os} 43577/98 et 43579/98, CEDH 2005-VII), c'étaient les Roms, dans l'affaire *Blečić*

légitime, son patrimoine. Les origines de cette cohabitation multi-tribale varient énormément. Quelquefois, une tribu conquiert un territoire habité par une autre tribu sans chasser ou tuer tous les « autochtones ». Dans d'autres cas, des peuples racialement ou ethniquement différents furent importés comme esclaves ou main-d'œuvre sous contrat [*indentured labour*], ou accueillis en tant qu'immigrants volontaires. » *Pandaemonium: Ethnicity in International Politics*, article de Fred C. Ikle (http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_n32/ai_14182726/print).

1. La littérature toujours plus abondante émanant de la doctrine en droit international révèle à présent comment des praticiens du droit international tels que Vitoria, Grotius, de Vattel, Westlake et d'autres sollicitent leurs raisonnements juridiques, que ce soit par le recours au droit naturel ou par des approches positivistes, pour servir leurs souverains en justifiant des intérêts expansionnistes. (Voir Anghie, Antony, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005 ; Koskenniemi, Marti, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002 ; Tuck, Richard, *The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*, Oxford University Press, Oxford, 1999). Pour un exposé sur la façon dont l'impérialisme a imprégné la culture à un point tel que nous le prenons pour acquis, voir les travaux d'Edward W. Said (*Orientalism*, Pantheon Books, New York, 1978 ; *Culture and Imperialism*, Vintage, Londres, 1994). Pour un aperçu des théories influencées par l'impérialisme à travers le spectre de la pensée sociale, voir Curtin, Philip D. (éd.), *Imperialism*, MacMillan, Londres et Basingstoke, 1972.

c. Croatie ([GC], n° 59532/00, CEDH 2006-III), c'étaient les Serbes, en Serbie, c'étaient les Albanais, en Allemagne et en France, ce peuvent être les travailleurs immigrés et leurs enfants, etc. Dans nombre de ces pays, on observe un glissement malsain du patriotisme vers le nationalisme, le chauvinisme et le racisme.

Cette intolérance est le fléau de l'Europe. Parce que l'histoire européenne regorge d'exemples d'agressions dues à un nationalisme régressif, la Cour européenne des droits de l'homme doit prendre une position *morale* sans ambiguïté et inébranlable sur ce problème. La tolérance interethnique est un impératif crucial de la modernité. De l'intolérance découlent trop d'atteintes à la dignité humaine et aux droits fondamentaux.

Le Protocole n° 12 à la Convention aura en ligne de mire la discrimination *en soi*. Sans aucun doute, la discrimination fondée sur l'appartenance à une catégorie protégée (*suspect class*) d'une certaine origine nationale est par excellence une question de droits constitutionnels et fondamentaux. A mon sens, l'avenir de l'Union européenne dépend lui aussi d'une telle impulsion morale et de la capacité de l'Europe unie à transcender les préjugés nationalistes mesquins qui ont jusqu'ici été la cause de tant de guerres et de tant de souffrances humaines.

Ici, avant tout, la Cour est attendue au tournant quant au rôle historique qu'elle entend jouer.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES MIJOVIĆ ET GYULUMYAN

(Traduction)

Dans la présente affaire, qui porte sur le droit à des élections libres, la majorité des juges a conclu à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Pour notre part, après avoir passé en revue les faits de la cause, nous sommes au regret de ne pouvoir nous rallier à l'avis de la majorité, et ce pour les raisons exposées ci-dessous.

En l'espèce, la requérante, une femme politique lettonne, s'est vu interdire de se présenter à des élections au motif qu'elle avait été membre du Parti communiste de Lettonie (PCL), qui était à l'époque soviétique une émanation régionale du Parti communiste de l'URSS.

En mars 1990, M^{me} Ždanoka, en tant que membre de ce parti politique, fut élue au Conseil suprême de la République socialiste soviétique de Lettonie. Après le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie, le PCL fut déclaré anticonstitutionnel le 23 août 1991 ; il était précisé que les personnes ayant participé après le 13 janvier 1991 aux activités du PCL seraient inéligibles à des fonctions politiques.

La Commission électorale centrale déclara la requérante inéligible au Parlement. Elle se fondait sur le fait que l'intéressée avait appartenu au Parti communiste de Lettonie.

La requérante se plaignait que cette décision avait porté atteinte à son droit de se présenter à des élections.

Tout en étant conscientes que cette affaire est éminemment sensible, nous estimons que la Cour n'avait pas à prendre parti au sujet de controverses historiques et politiques, mais qu'elle avait plutôt pour tâche d'examiner la légalité de l'inéligibilité de la requérante dans le cadre de mesures punitives – en d'autres termes, de rechercher si l'absence de limite dans le temps à cette inéligibilité se justifiait eu égard à la nature (temporaire) de mesures punitives.

La Cour a rappelé que les Etats parties à la Convention jouissent d'une ample marge d'appréciation pour soumettre dans leur ordre juridique interne le droit de vote et l'éligibilité à certaines conditions. Nous partageons entièrement ce point de vue.

Nous n'avons aucun mal à reconnaître la légitimité d'une mesure punitive car nous ne saurions exclure la possibilité que la restriction en cause ait pu être justifiée et proportionnée au cours des premières années qui ont suivi le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie. Il est communément admis que certaines restrictions peuvent se révéler nécessaires dans des régimes démocratiques nouvellement établis et vulnérables (tout comme est nécessaire l'exigence de proportionnalité) ; c'est l'approche que la Cour a adoptée pour traiter un certain nombre de

questions clairement définies. De plus, le droit de chacun des Etats parties à la Convention doit être suffisamment clair pour permettre aux individus de prévoir de telles restrictions et de savoir de quelle manière leurs droits seront limités (*Khan c. Royaume-Uni*, n° 35394/97, CEDH 2000-V).

Par contre, nous sommes convaincues que, pour être proportionnées, de telles mesures restrictives doivent revêtir un caractère temporaire. En l'espèce, la restriction imposée à la requérante paraît permanente en ce qu'elle a une durée indéterminée et se poursuivra jusqu'à l'adoption d'une loi y mettant un terme. Or nous ne pouvons concevoir que, plus de dix ans après l'apparition de ses premières préoccupations, le Parlement letton pense encore que les anciens membres du PCL constituent une menace pour la démocratie. Si tel est le cas, c'est-à-dire si les anciens membres du PCL représentaient et représentent toujours véritablement une menace et un danger pour la démocratie, pourquoi le Parlement n'a-t-il pas adopté une loi les frappant définitivement d'inéligibilité ?

Nous pensons que le Parlement letton aurait dû décider d'assortir ces restrictions d'un terme dans le temps étant donné que de telles limitations au droit à des élections libres, ainsi que nous l'avons déjà dit, ne devraient exister que pour une période donnée, celle où le régime nouvellement établi est vulnérable. Dès lors, nous pensons que la procédure d'inéligibilité introduite à la suite de l'interprétation de la Cour constitutionnelle n'est pas suffisante, car elle ne permet pas aux tribunaux d'apprécier si une personne représente véritablement une menace et un danger pour la démocratie. Par ailleurs, c'est cette même Cour constitutionnelle qui, dans son arrêt du 30 août 2000, a instamment invité le législateur à revoir périodiquement la nécessité de maintenir la mesure litigieuse.

En outre, la requérante n'a jamais été reconnue coupable d'une infraction pénale, elle n'était pas l'un des quinze députés privés de leur mandat et rien ne montre qu'elle ait personnellement commis des actes visant à affaiblir le nouveau régime.

Eu égard à tout ce qui précède, nous sommes fermement convaincues que les restrictions permanentes qui ont empêché la requérante de se présenter aux élections au Parlement letton au motif qu'elle avait appartenu au Parti communiste de Lettonie ont emporté violation de son droit à des élections libres.