



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE SOUKHOVETSKI c. UKRAINE

(Requête n° 13716/02)

ARRÊT

STRASBOURG

28 mars 2006

DÉFINITIF

28/6/2006

En l'affaire Soukhovetski c. Ukraine,

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Jean-Paul Costa, *président*,

Ireneu Cabral Barreto,

Rıza Türmen,

Karel Jungwiert,

Volodymyr Butkevych,

Antonella Mularoni,

Danutė Jočienė, *juges*,

et de Stanley Naismith, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 1^{er} février 2005 et le 7 mars 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 13716/02) dirigée contre l'Ukraine et dont un ressortissant de cet Etat, M. Anatoli Iossipovitch Soukhovetski (« le requérant »), a saisi la Cour le 5 mars 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement ukrainien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^{me} Zoriana Bortnovska.

3. Le requérant alléguait que, dans les circonstances de l'espèce, l'obligation qui lui avait été imposée de verser un cautionnement électoral emportait violation de l'article 3 du Protocole n° 1, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (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.

5. Par une décision du 1^{er} février 2005, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

6. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations sur le fond (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est né en 1939 et réside à Agronomitchné, dans la région de Vinnitsa.

8. Le 30 janvier 2002, la commission électorale de la circonscription n° 11 refusa d'inscrire le requérant sur la liste des candidats aux élections législatives au motif qu'il n'avait pas versé le cautionnement électoral, dont le montant, qui s'élevait à 1 041 hrivnas ukrainiennes¹ (UAH), était environ soixante fois supérieur au revenu mensuel brut². Le 8 février 2002, la commission électorale centrale confirma cette décision, constatant notamment que, s'il avait remis tous les documents nécessaires à la commission électorale locale, le requérant n'avait pas versé le cautionnement électoral comme l'exigeait la loi du 18 octobre 2001 sur les élections législatives.

9. Le requérant attaqua ces décisions devant la Cour suprême, alléguant que ses revenus annuels, inférieurs à la somme requise puisqu'ils s'élevaient à environ 960 UAH³, ne lui permettaient pas de verser le cautionnement.

10. Par un arrêt du 15 février 2002, la Cour suprême débouta le requérant. Elle souligna notamment que le requérant était libre de se présenter aux élections législatives, pourvu qu'il verse le cautionnement électoral. Elle s'appuya également sur l'arrêt rendu le 30 janvier 2002 par la Cour constitutionnelle ukrainienne dans lequel celle-ci avait jugé conforme à la Constitution l'obligation de verser un cautionnement.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

1. La Constitution ukrainienne

11. Les articles pertinents de la Constitution sont ainsi libellés :

Article 24

« Aucun privilège ni aucune restriction ne peuvent être fondés (...) sur des convictions politiques (...) ou autres (...), [ou] sur la fortune (...) »

1. Environ 160 euros (EUR).

2. A l'époque des faits, le montant du revenu mensuel brut (17 UAH), un taux fictif servant d'indice pour le calcul des salaires, des impôts, des amendes, etc., avait été arrêté par le décret présidentiel n° 519/94 du 13 septembre 1994.

3. Environ 140 EUR.

Article 76

« (...) Tout citoyen ukrainien âgé de vingt et un ans révolus à la date des élections a le droit de voter et, s'il réside sur le territoire national depuis cinq ans, peut devenir député au Parlement (...) »

2. La loi du 18 octobre 2001 sur les élections législatives

12. L'article 8 § 1 de la loi de 2001 sur les élections législatives, tel que libellé au moment des faits, prévoyait que tout citoyen ukrainien âgé de vingt et un ans révolus et résidant sur le territoire ukrainien depuis au moins cinq ans à la date des élections, et jouissant du droit de vote, pouvait se présenter aux élections législatives.

13. L'article 38 § 2 de cette même loi disposait que tout citoyen ukrainien éligible pouvait se présenter aux élections législatives en déposant sa candidature auprès de la commission électorale locale compétente.

14. Aux termes de l'article 43 §§ 1 et 2 tel qu'en vigueur au moment des faits, les partis ou blocs de partis et les candidats indépendants étaient tenus de verser un cautionnement électoral d'un montant s'élevant respectivement à environ 15 000 fois¹ et 60 fois le revenu mensuel brut. Les sommes étaient remboursées aux candidats et aux partis ayant obtenu au moins 4 % des suffrages exprimés au niveau national, mais pas aux autres.

15. L'article 51 prévoyait le financement par l'Etat d'une partie des frais engagés par les candidats inscrits au cours de la campagne électorale. Ceux-ci jouissaient d'une égalité d'accès au financement public.

16. Aux termes de l'article 52, la commission électorale locale compétente devait imprimer, aux frais de l'Etat, 2 000 affiches électorales pour chaque candidat inscrit.

17. Quant à l'article 54, il prévoyait que les chaînes publiques locales de télévision et de radio devaient, aux frais de l'Etat, donner à chacun des candidats inscrits dix minutes de temps d'antenne gratuit pour qu'ils puissent présenter leur programme aux électeurs.

18. Le 1^{er} octobre 2005, le Parlement modifia cette loi, remplaçant le mode de scrutin mixte, majoritaire et proportionnel, par un scrutin proportionnel de liste/parti.

3. La décision rendue par la Cour constitutionnelle le 30 janvier 2002

19. La Cour constitutionnelle fut saisie au moyen d'un recours (конституційне подання) formé par soixante-trois députés, lesquels contestaient l'article 43 de la loi de 2001 en ce qu'il aurait établi une condition liée à la fortune, discriminatoire à l'encontre des citoyens n'ayant pas recueilli le pourcentage de voix requis et contraire à l'article 24 de la Constitution. Le président du Parlement et le président de la République

1. 255 000 UAH, soit environ 42 300 EUR.

d'Ukraine présentèrent des observations sur ce point. Le premier approuvait en principe la disposition contestée mais se déclarait préoccupé par le montant du cautionnement à verser. Le second indiqua qu'il s'était opposé au projet de loi initial lors de son examen par le Parlement au motif que le montant proposé était excessif. Selon lui, dès lors que le montant avait été fortement réduit, cette mesure ne violait plus les droits et libertés fondamentaux.

20. La Cour constitutionnelle jugea que le cautionnement électoral ne constituait pas une restriction directe ou indirecte au droit de se présenter à une élection car il ne prédéterminait pas l'exercice du droit de vote ou d'éligibilité des citoyens. Le cautionnement n'était rien de plus qu'une condition préalable à l'inscription des candidats par la commission électorale. Chacun d'eux étant tenu de verser le même montant quelle que fût sa situation financière, le cautionnement ne pouvait être regardé comme établissant une discrimination fondée sur la fortune. Il était censé à la fois responsabiliser davantage les candidats éventuels dans leur comportement à l'égard des élections et prévenir les abus des droits électoraux. Il avait aussi pour but d'empêcher un usage abusif des fonds publics octroyés aux candidats pour couvrir leurs frais.

21. La Cour constitutionnelle indiqua en outre que la question de la fixation du montant du cautionnement relevait du pouvoir discrétionnaire des autorités politiques et, dès lors, échappait à son contrôle.

4. La circonscription électorale n° 11

22. La commission électorale de la circonscription n° 11, comportant un seul siège, inscrit vingt candidats aux élections législatives de 2002 (deux d'entre eux se retirèrent ultérieurement), dont douze candidats indépendants, parmi lesquels deux enseignants et un médecin d'un hôpital public.

III. LE DROIT ET LA PRATIQUE COMPARÉS ET INTERNATIONAUX PERTINENTS

A. Le cautionnement électoral dans les systèmes juridiques des pays européens

23. Dans au moins quatorze Etats membres du Conseil de l'Europe, les lois électorales imposent aux candidats à une élection de verser un cautionnement bien que, dans certains pays, seules les listes des partis – et non les candidats indépendants – soient astreintes à cette obligation. Plusieurs démocraties non européennes prévoient elles aussi un régime de ce type (paragraphe 30 à 33 ci-dessous).

24. La somme à verser est calculée selon des modalités diverses, par exemple en multipliant certains montants prédéterminés par la loi (comme le salaire minimum en Arménie ou le salaire moyen en Lituanie) ou en optant pour un montant fixe (Bulgarie). A l'heure actuelle, le montant de la somme à verser par les candidats se présentant à titre individuel varie de 92 EUR (Malte) à 2 600 EUR (Bulgarie).

25. Les candidats inscrits bénéficient généralement de plusieurs types d'aides publiques (gratuité de temps d'antenne à la télévision, des services postaux, de la mise à disposition de locaux de réunion, etc.), mais pas toujours.

26. Les sommes versées à titre de cautionnement sont en principe remboursées au candidat si celui-ci obtient un certain pourcentage des suffrages exprimés. C'est seulement en Ukraine, en Turquie et en Lituanie que, selon la loi, les sommes ne sont pas récupérées par les candidats perdants.

B. La jurisprudence comparée pertinente

1. Irlande

27. Dans l'affaire Redmond (*Redmond v. Minister for the Environment* [2001] IEHC 128), le demandeur plaida devant la *High Court* irlandaise que, au chômage et presque indigent, il ne pouvait verser le cautionnement exigé pour se présenter aux élections législatives nationales et aux élections européennes (300 et 1 000 livres irlandaises, respectivement). Au paragraphe 80 de sa décision, le juge Herbert énuméra huit motifs qui avaient été avancés pour justifier le cautionnement électoral ou un système de filtrage équivalent :

« 1. Un nombre excessif de candidats à l'élection du *Dáil Eireann* porterait atteinte à la nature démocratique de l'Etat.

2. Un nombre élevé de noms sur les bulletins de vote embrouillerait les électeurs.

3. Les électeurs seraient tentés de faire leur choix avant de terminer la lecture de la longue liste des candidats, ce qui ne contribuerait pas au processus démocratique.

4. Plus il y a de candidats non élus au cours d'un scrutin, plus il est difficile de s'assurer du caractère proportionnel de la représentation, de sorte qu'une forte augmentation du nombre de candidats nuirait au mode de scrutin proportionnel par vote unique transférable imposé par l'article 16, paragraphe 2, alinéa 5, de la Constitution.

5. Plus il y a de candidats non élus, plus il devient difficile aux électeurs de prévoir l'issue du scrutin, de sorte que ceux-ci auraient du mal ou n'arriveraient pas à bien choisir vers quels candidats transférer leur voix.

6. Avec un nombre plus élevé de candidats, le dépouillement des suffrages prendrait plus de temps et les nouveaux décomptes des voix risqueraient d'être plus fréquents et plus longs.

7. Si un nombre élevé de candidats cherchent à convaincre l'électorat dans le délai maximal de 30 jours prévu par l'article 16, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, les campagnes électorales deviendraient déstabilisantes, ce qui pourrait être source de confusion ou d'apathie au sein de l'électorat.

8. Les processus de désignation des candidats, de dépôt des candidatures et de décision quant à la validité de celles-ci seraient saturés si un grand nombre de candidats devait se présenter aux élections. »

28. Le juge Herbert estima ensuite que le système du cautionnement était discriminatoire à l'égard des personnes ayant peu de moyens et, de ce fait, portait atteinte à leur dignité. Il prit certes en considération les arguments exposés ci-dessus, mais n'en conclut pas moins que, ceux-ci étant conjecturaux, rien ne prouvait avec certitude qu'abolir ce système entraînerait des perturbations aussi graves. Il jugea pour finir que, en l'absence d'autres moyens permettant de participer à la course électorale, le système du cautionnement était injuste, déraisonnable et arbitraire.

29. L'année suivante, le cautionnement fut remplacé par un système de désignation et de signatures.

2. Canada

30. Dans l'affaire *Figueroa c. Canada* (Procureur général), le demandeur, chef du Parti communiste canadien, contesta plusieurs dispositions de la loi électorale canadienne, soutenant qu'elles étaient discriminatoires à l'égard des petits partis non représentés tels que le sien.

31. La cour de justice de l'Ontario, dans une décision rédigée par la juge Molloy, invalida la règle alors en vigueur limitant le remboursement de la totalité du montant du cautionnement obligatoire, soit 1 000 dollars canadiens (CAD), aux candidats ayant obtenu plus de 10 % des suffrages exprimés, les autres ne recevant que 500 CAD. La juge Molloy estima que ce régime était contraire à l'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés (droit de vote actif et passif) et préconisa le remboursement de la totalité du cautionnement, quel que soit le score du candidat.

32. Le juge Doherty, de la cour d'appel de l'Ontario, n'admit pas que la juridiction inférieure assimile l'exigence d'équité en matière électorale à une stricte égalité de traitement. Selon lui, l'article 3 de la Charte avait essentiellement pour but de garantir le droit à une représentation effective plutôt que d'assurer une parité absolue. L'égalité de traitement était certes un élément important, mais elle n'était pas le seul.

3. Maurice

33. Lors de l'examen du troisième rapport périodique sur la République de Maurice¹, voici ce qu'indiqua la délégation mauricienne :

« Au sujet de l'affaire récente dans laquelle une organisation politique a contesté le montant du relèvement des dépôts exigés pour les élections, la Cour suprême a décidé que l'ampleur de ce relèvement empêchait les candidatures et était donc anticonstitutionnelle. Le Gouvernement avait initialement modifié la loi pour empêcher les candidatures fantaisistes de gens désireux d'obtenir beaucoup de temps d'audience en échange d'un dépôt très modeste. A la suite de la décision de la Cour suprême, le dépôt exigé a été ramené à son montant antérieur de 250 roupies. »

4. Royaume-Uni

34. Le cautionnement électoral fait actuellement l'objet d'un débat politique au Royaume-Uni.

35. Il fut instauré par la loi de 1918 sur la représentation nationale, qui avait alors fixé son montant à 150 livres sterling (GBP). Pour que cette somme soit remboursée, il fallait obtenir un huitième des suffrages exprimés. La loi de 1985 sur la représentation nationale a abaissé le seuil à 5 % mais porté le montant du cautionnement à 500 GBP.

36. S'inquiétant de la désaffection croissante à l'égard de la vie politique au Royaume-Uni, la commission électorale publia en 2003 un rapport intitulé « *Voting for change* » dans lequel elle préconisait notamment l'abolition du système du cautionnement. Pour la commission, cette obligation désavantageait manifestement les petits partis et les candidats indépendants (ainsi, aux élections législatives de 1992 et 1997, le Parti vert avait perdu toutes les sommes qu'il avait déposées à titre de cautionnement).

37. Estimant que l'abolition de ce régime permettrait à tout le monde de se présenter aux élections et, par exemple, de se faire imprimer gratuitement des prospectus sans qu'il existe de garanties et moyens de dissuasion adaptés, le gouvernement n'accorda pas son soutien à cette proposition. Il considéra que celle-ci pourrait conduire à multiplier le nombre de candidats et, par voie de conséquence, entraîner des complications administratives et encourager les candidatures fantaisistes². Le gouvernement britannique proposa plutôt de simplifier le système du cautionnement (sans modifier le montant à verser pour participer aux élections législatives, c'est-à-dire 500 GBP) et de rabaisser le seuil de remboursement à 2 % des suffrages exprimés. En 2005, un projet de loi a été présenté à cette fin au Parlement (SN/SG/3779).

1. Présenté devant le Comité des droits de l'homme de l'ONU lors de sa 1478^e séance (CCPR/C/64/Add.12).

2. *The Government's Response to the Electoral Commission's Report: Voting for change*, décembre 2004.

C. Eléments internationaux pertinents

1. La Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise)

38. Voici ce que prévoit, dans ses parties pertinentes, le code de bonne conduite en matière électorale¹ :

« Principe I.1.3 La présentation des candidatures

(...)

vi. si une caution est demandée, elle doit être remboursée si le candidat ou le parti dépasse un certain nombre de suffrages ; son montant et le nombre de suffrages requis pour le remboursement ne doivent pas être excessifs. »

39. La Commission de Venise a donné son avis d'expert sur les lois électorales de bon nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Lorsqu'elle a analysé le projet d'amendements au code électoral de l'Arménie, la question du cautionnement électoral était l'un des points problématiques. Voici ce qu'ont indiqué la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans leur Projet d'avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral de l'Arménie² :

« 20. Le projet d'amendements supprime l'obligation de recueillir des signatures appuyant la désignation d'un candidat et augmente le montant des cautions électorales. Ce changement est acceptable en principe. Toutefois, le projet (amendements aux articles 71(1), 101(1) et 108(2)), augmenterait considérablement les cautions électorales (celles-ci passeraient de 5 000 à 8 000 [fois le salaire minimum] pour les élections présidentielles, de 2 500 à 4 000 pour les élections au scrutin proportionnel et de 100 à 150 fois le salaire minimum pour les élections au scrutin majoritaire). Il est recommandé de revoir ces montants augmentés car il n'est pas évident que les cautions existantes soient insuffisantes pour dissuader les candidats fantaisistes. Une caution électorale déraisonnablement élevée pose également un problème au regard des normes internationales et européennes. Selon un principe établi, la discrimination illicite englobe la discrimination contre une personne sur la base de la situation sociale ou de la fortune. Ainsi, le montant d'une caution électorale doit être examiné avec attention, pour veiller à ce qu'il n'empêche pas des candidatures sérieuses de personnes se trouvant être économiquement défavorisées. »

40. Cependant, les autorités arméniennes ayant suivi les recommandations de la Commission, les cautionnements électoraux dans ce pays ont cessé de poser problème aux yeux des experts internationaux. En

1. Adopté par la Commission de Venise lors de sa 51^e session plénière (5-6 juillet 2002) (CDL-AD(2002)023).

2. Version du 19 avril 2005 (CDL-EL(2005)010).

effet, voici ce que l'on peut lire dans l'Avis final sur les amendements au code électoral de la République d'Arménie¹ :

« 17. Les amendements suppriment l'obligation de recueillir des signatures appuyant la désignation d'un candidat. Ce changement est acceptable en principe. Contrairement aux divers projets précédents, les cautions électorales ne sont pas augmentées dans le code amendé (articles 71(1), 101(1)(1) et 108(2)), et restent les mêmes que lors des scrutins précédents, en l'occurrence 5 000 fois le salaire minimum pour les élections présidentielles ; 2 500 fois pour les élections au scrutin proportionnel ; et 100 fois pour les élections au scrutin majoritaire. Cette disposition répond aux précédentes recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE. Rien ne laissant présager un nombre élevé de candidats potentiels fantaisistes, ces cautions semblent raisonnables. »

2. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU

41. Dans son Observation générale n° 25(57) adoptée en vertu de l'article 40 § 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et datée du 12 juillet 1996, le Comité des droits de l'homme a brièvement évoqué ainsi la question des redevances ou cautionnements électoraux :

« 16. (...) Les conditions relatives aux dates de présentation des candidatures, redevances ou dépôts devraient être raisonnables et non discriminatoires. »

42. Dans son examen du rapport présenté par les Etats-Unis d'Amérique², le Comité a abordé la question plus générale, quoique voisine, des sommes importantes que les candidats à des élections doivent investir dans ce pays :

« 289. Le Comité a plaisir à constater que l'Etat partie s'applique réellement à assurer le droit de vote à tous les individus, mais il note aussi que les frais considérables qu'entraîne une campagne électorale excluent que certaines personnes puissent se porter candidates aux élections. »

EN DROIT

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

43. Le requérant se plaint d'avoir été privé du droit d'éligibilité. Il invoque l'article 3 du Protocole n° 1, qui prévoit ceci :

1. Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (20 octobre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (21-22 octobre 2005) (CDL-AD(2005)027).

2. Adopté lors de la 1413^e réunion (cinquante-troisième session), 6 avril 1995 (CCPR/C/79/Add.50).

« 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. Thèses des parties

1. *Le Gouvernement*

44. Le Gouvernement soutient que le droit de vote énoncé à l'article 3 du Protocole n° 1 n'est pas absolu et qu'une marge d'appréciation étendue doit être accordée aux Etats contractants lorsqu'ils définissent les conditions d'exercice des droits électoraux.

45. Pour lui, le cautionnement électoral vise à responsabiliser davantage les candidats aux élections et à limiter celles-ci aux candidatures sérieuses, deux objectifs étroitement liés qui permettent d'empêcher un usage abusif des deniers publics. Le Gouvernement évoque à cet égard les avantages qui seraient octroyés aux frais de l'Etat aux candidats inscrits lors des campagnes électorales (impression d'affiches électorales, temps d'antenne gratuit sur les chaînes locales de télévision et de radio, etc.).

46. Le Gouvernement souligne en outre que les candidats doivent tous verser le même montant, quelle que soit leur situation pécuniaire. Par ailleurs, la législation d'autres Etats contractants comporterait des dispositions analogues.

47. Il estime que, comme le revenu annuel moyen en Ukraine s'élevait à 2 445,90 UAH en 2001 et à 2 938 UAH en 2002¹, le montant du cautionnement ne pouvait passer pour excessif. (Le mode de calcul tenant compte des mineurs, le Gouvernement pense que le revenu moyen des personnes éligibles, c'est-à-dire celles âgées d'au moins vingt et un ans, était certainement bien plus élevé.)

48. Quant à la situation personnelle du requérant, le Gouvernement estime que, si celui-ci avait eu une quelconque foi en ses chances d'être élu, il aurait pu demander un prêt bancaire ou hypothéquer un appartement dont il était propriétaire pour réunir la somme requise.

2. *Le requérant*

49. Le requérant soutient que toute restriction au droit énoncé à l'article 3 du Protocole n° 1 entrave la tenue d'élections libres. Sans pour autant produire la moindre donnée statistique ou autre pour étayer ses propos, il soutient que le montant du cautionnement exigé au moment des faits privait 80 % de la population ukrainienne, soit la part de celle-ci vivant en deçà du seuil de pauvreté, de la possibilité de se présenter à une élection.

1. 413 EUR et 497 EUR respectivement.

Aussi estime-t-il que cette mesure était disproportionnée aux objectifs poursuivis. Dans sa situation, la faiblesse de ses revenus l'aurait empêché de réunir la somme exigée, ce qui aurait concrètement ruiné ses chances de présenter sa candidature aux élections.

B. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

50. La Cour rappelle que les droits de vote et d'éligibilité sont implicitement garantis à l'article 3 du Protocole n° 1. Toutefois, ils ne sont pas absolus. Il y a place pour des limitations implicites et les Etats contractants jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 52, série A n° 113, et *Py c. France*, n° 66289/01, § 46, CEDH 2005-I).

51. Les Etats contractants disposent d'une grande latitude pour établir, dans leur ordre constitutionnel, les règles relatives au statut de parlementaire. La Cour a notamment reconnu que des conditions plus strictes pouvaient être fixées pour l'éligibilité au Parlement que pour le droit de voter (*Melnitchenko c. Ukraine*, n° 17707/02, § 57, CEDH 2004-X). 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 toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre (*Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II).

52. Il appartient toutefois 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 lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (*Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV). Toute dérogation au principe du suffrage universel risque de saper la légitimité démocratique du corps législatif ainsi élu et des lois promulguées par lui. L'exclusion de groupes ou catégories quelconques de la population doit en conséquence se concilier avec les principes sous-tendant l'article 3 du Protocole n° 1 (*Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, § 62, CEDH 2005-IX).

2. *Le cautionnement électoral*

53. En la présente affaire se pose la question du cautionnement électoral que doit verser une personne qui souhaite se présenter à des élections législatives.

54. L'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a étudié à trois reprises cette question. Dans l'affaire *Tête c. France* (n° 11123/84, décision de la Commission du 9 décembre 1987, Décisions et rapports (DR) 54, p. 52), elle a examiné le grief tiré par des membres du parti « Les Verts » de la discrimination dont leur liste électorale a été l'objet selon eux pendant les élections au Parlement européen du fait de la disposition de la législation française limitant le remboursement du cautionnement électoral de 100 000 francs français (FRF) aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. La Commission a rejeté ce grief pour défaut manifeste de fondement. D'après elle, la mesure en cause visait à favoriser la formation de courants de pensée suffisamment représentatifs – un but légitime – et, compte tenu de la marge d'appréciation reconnue à l'Etat, cette mesure n'était ni déraisonnable ni disproportionnée. Dans une décision plus récente, *André c. France* (n° 27759/95, décision de la Commission du 18 octobre 1995, non publiée), la Commission, se référant à sa jurisprudence *Tête*, a déclaré irrecevable la requête contestant l'obligation de cautionnement en ce que les candidats d'une liste de personnes défavorisées (chômeurs, vagabonds et invalides) n'avaient pas les moyens de verser la somme requise.

55. Pour les mêmes motifs, la Commission a rejeté une requête contestant le cautionnement électoral à verser pour participer aux élections législatives françaises (*Desmeules c. France*, n° 12897/87, décision de la Commission du 3 décembre 1990, DR 67, p. 166). Relevant notamment qu'il existait dans d'autres systèmes européens des dispositions analogues à celle incriminée, elle a estimé qu'il n'était aucunement établi, ni même allégué, que l'obligation de verser une caution de 8 000 FRF avait créé une charge insurmontable pour la liste conduite par le requérant.

56. La Cour ne s'est cependant jamais exprimée sur cette question précise.

3. *La présente affaire*

57. Pour ce qui est des circonstances de la présente espèce, la Cour rappelle que l'inscription du requérant comme candidat aux élections législatives de 2002 a été refusée au seul motif qu'il n'avait pas versé le cautionnement électoral d'un montant de 1 041 UAH. Le requérant soutient que, ses revenus annuels s'élevant à environ 960 UAH, il lui était impossible de respecter cette obligation.

58. Le Gouvernement ne contestant pas cette affirmation, la Cour estime établi que le requérant n'a pas été en mesure de réunir la somme requise avec ses propres revenus.

59. La Cour constate que les parties ne contestent pas l'applicabilité de l'article 3 du Protocole n° 1 ni le fait que la mesure dont le requérant se plaint a porté atteinte à ses droits électoraux.

60. Aussi va-t-elle rechercher, compte tenu des principes rappelés ci-dessus, si la mesure incriminée poursuivait un but légitime et, dans l'affirmative, si elle était proportionnée à celui-ci.

a) But légitime

61. La Cour relève que l'obligation incombant aux candidats à une élection de verser un cautionnement n'est pas propre à l'Ukraine. Les lois électorales d'un certain nombre d'Etats membres prévoient une règle de ce type dans le but de décourager les candidatures fantaisistes. En outre, la Commission de Venise estime que ce but est légitime et que l'obligation de cautionnement est, en principe, un moyen acceptable de le réaliser (paragraphe 38 et 39 ci-dessus). La participation de l'Etat aux frais de campagne des candidats inscrits, qui vise à assurer que ceux-ci se trouvent sur un pied d'égalité, est un autre élément à prendre en compte.

62. La Cour rappelle que, à l'inverse de certaines autres dispositions de la Convention, l'article 3 du Protocole n° 1 ne précise ni ne limite les buts qu'une mesure doit poursuivre. Une grande variété de buts peuvent donc se trouver compatibles avec lui (*Podkolzina*, précité, § 34). Compte tenu de la marge d'appréciation dont jouit l'Etat défendeur, la Cour en conclut que, en ce qu'elle responsabilisait davantage les personnes se présentant aux élections et limitait celles-ci aux candidats sérieux tout en empêchant un usage abusif des fonds publics, la mesure en cause visait un but légitime, à savoir garantir le droit à une représentation effective et rationalisée.

b) Proportionnalité

63. La Cour rappelle que l'espèce porte sur la question de savoir en quoi l'obligation de verser un cautionnement électoral non remboursable aux candidats perdants a restreint le droit d'éligibilité du requérant. Elle relève que l'instauration de ce régime était une mesure générale qui, si elle n'était pas spécialement dirigée contre le requérant en l'espèce, n'en avait pas moins des conséquences évidentes pour lui et les autres personnes se trouvant dans une situation comparable.

64. Elle a déjà été saisie d'affaires ayant pour objet d'autres mesures générales portant atteinte aux droits électoraux. Elle a conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans le cas d'interdictions généralisées qui empêchaient certaines catégories d'électeurs d'exprimer leur opinion quant au choix du corps législatif et dès lors que les autorités avaient failli ou s'étaient montrées réticentes à se pencher sur le problème et, si nécessaire, à

y porter remède. Ainsi, dans les affaires *Matthews* et *Aziz*, en raison de lacunes législatives, les requérants (une résidente de Gibraltar et un membre de la communauté chypriote turque vivant dans la zone contrôlée par le gouvernement, respectivement) n'avaient pas eu le droit de voter aux élections du Parlement européen dans le premier cas et à l'élection de la Chambre chypriote des représentants dans le second cas (*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 64, CEDH 1999-I, et *Aziz c. Chypre*, n° 69949/01, § 29, CEDH 2004-V). Dans l'affaire *Hirst*, c'est l'interdiction générale du droit de vote frappant les détenus condamnés qui a été jugée constitutive d'une violation (*Hirst*, précité, §§ 79-82).

65. En l'espèce, à l'inverse des affaires évoquées ci-dessus, les parlementaires avaient examiné avec un soin particulier la mesure incriminée. En effet, la question du cautionnement électoral avait fait l'objet de vifs débats au Parlement ukrainien avant l'adoption de la loi. Le montant du cautionnement fixé par les députés visait notamment à ménager un équilibre entre des intérêts contradictoires, à savoir, d'une part, décourager les candidatures abusives et, d'autre part, garantir l'éligibilité de tous. Par ailleurs, la signature par soixante-trois députés du recours formé devant la Cour constitutionnelle ainsi que les réserves exprimées par le président du Parlement confirment l'importance du débat et son caractère controversé (paragraphe 19 ci-dessus).

66. La Cour relève que cette mesure a également été soumise au contrôle du juge. Elle a en effet été attaquée devant la Cour constitutionnelle, essentiellement sur la base des mêmes moyens que ceux exposés dans la requête en l'espèce. La Cour constitutionnelle a examiné les motifs qui justifiaient le régime du cautionnement, c'est-à-dire responsabiliser davantage les candidats éventuels dans leur comportement à l'égard des élections et prévenir l'abus des droits électoraux. Selon elle, le versement d'un cautionnement était une condition préalable non pas à l'exercice du droit de vote ou d'éligibilité des citoyens, mais seulement à l'inscription sur une liste électorale, condition qui s'appliquait de la même manière à toutes les personnes souhaitant se porter candidates. Aussi la Cour constitutionnelle a-t-elle jugé que cette restriction n'était ni inconstitutionnelle ni discriminatoire. Par ailleurs, indépendamment des facteurs électoraux, la mesure en cause pouvait être justifiée par d'autres éléments valables sur le plan constitutionnel, par exemple la nécessité d'empêcher une ponction excessive dans les deniers publics.

67. La Cour note que les considérations qui ont motivé l'adoption de la mesure incriminée exigeaient de l'Etat qu'il ménage un équilibre délicat entre les intérêts en présence : d'un côté, décourager les candidats fantaisistes quel que soit leur statut social et, de l'autre, permettre l'inscription des candidats sérieux, y compris les personnes qui se trouvent avoir de faibles ressources. Elle est convaincue que le régime de cautionnement électoral adopté par les institutions politiques ukrainiennes

au moment des faits constituait un compromis acceptable entre ces intérêts concurrents et que, une fois instauré, ce système est resté soumis au contrôle strict des organes législatif et judiciaire internes à la lumière de la situation actuelle (comparer, en sens contraire, *Hirst*, précité, §§ 79-80).

68. Elle tient également à rappeler le rôle subsidiaire de la Convention. Les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux. Lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles des divergences peuvent raisonnablement exister dans un Etat démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national (*Hatton et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 36022/97, § 97, CEDH 2003-VIII). En outre, comme elle l'a déjà indiqué ci-dessus, la Cour a dit à maintes reprises que les Etats jouissent d'une marge d'appréciation étendue en matière de législation électorale, de sorte que même un système fixant un seuil relativement élevé au regard, par exemple, du nombre de signatures exigées pour la présentation d'une candidature ou d'une liste électorale ou du pourcentage minimal de suffrages exprimés à recueillir au niveau national pour remporter un siège local, peut être jugé compatible avec l'article 3 du Protocole n° 1 (*Federación Nacionalista Canaria c. Espagne* (déc.), n° 56618/00, CEDH 2001-VI).

69. Cette marge d'appréciation, toutefois, se double d'un contrôle européen. La Cour doit donc rechercher si l'Ukraine a outrepassé la marge d'appréciation qui lui était accordée ou, en d'autres termes, si l'instauration d'un régime de cautionnement a restreint les droits électoraux du requérant au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité.

70. Il y a lieu de noter à cet égard que le montant du cautionnement que le droit ukrainien impose de verser est l'un des moins élevés d'Europe. Quant au rapport entre ce montant et les revenus d'un citoyen, la Cour relève que, dans son avis du 22 octobre 2005 sur le code électoral de l'Arménie (un pays dont la situation économique est comparable à celle de l'Ukraine), la Commission de Venise a jugé raisonnable le montant du cautionnement fixé par la loi arménienne, pourtant beaucoup plus élevé (paragraphe 40 ci-dessus).

71. La Cour estime important de noter que douze des vingt personnes inscrites sur les listes électorales dans la circonscription du requérant étaient des candidats indépendants (paragraphe 22 ci-dessus), dont deux enseignants et un médecin du secteur public (en général, des professions faiblement rémunérées en Ukraine), candidats dont on peut douter qu'ils aient pu réunir la somme requise avec leurs seuls revenus personnels. En outre, l'augmentation des frais électoraux étant un trait commun aux démocraties modernes (paragraphe 42 ci-dessus), même les candidats relativement aisés en Ukraine ou dans d'autres pays européens font

généralement appel à des sources extérieures de financement pour mener à bien leur campagne électorale.

72. La Cour constate que les systèmes électoraux européens prévoient assez rarement la perte du cautionnement pour les candidats qui n'obtiennent pas de siège. Toutefois, compte tenu du montant relativement peu élevé de la somme en question, des prestations fournies par l'Etat dans le cadre des campagnes électorales (paragraphe 15 à 17 ci-dessus) et des autres dépenses importantes occasionnées par l'organisation des élections que les cautionnements versés peuvent permettre d'alléger, elle estime que la mesure en cause n'est pas arbitraire et n'a pas outrepassé les limites de la large marge d'appréciation dont dispose l'Etat.

73. Dès lors, la Cour conclut que la somme que le requérant était tenu de verser ne saurait être regardée comme excessive ou susceptible de représenter une barrière administrative ou financière infranchissable pour une personne fermement décidée à participer à la course électorale, et encore moins comme un obstacle à la formation de courants de pensée suffisamment représentatifs ou comme une atteinte au principe du pluralisme.

74. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

75. Le requérant se plaint d'avoir été victime d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention, lequel dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

76. La Cour constate que le requérant soulève les mêmes arguments que sur le terrain de l'article 3 du Protocole n° 1 pris isolément. Compte tenu des considérations et conclusions ci-dessus (paragraphe 62-74), elle ne juge pas nécessaire d'examiner séparément le grief de discrimination.

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

1. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré par le requérant de la violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 28 mars 2006, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith
Greffier adjoint

Jean-Paul Costa
Président