



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

PREMIÈRE SECTION
(telle que composée avant le 1^{er} avril 2006)

**AFFAIRE PARTI CONSERVATEUR RUSSE
DES ENTREPRENEURS ET AUTRES c. RUSSIE**

(Requêtes n^{os} 55066/00 et 55638/00)

ARRÊT

STRASBOURG

11 janvier 2007

DÉFINITIF

11/04/2007

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie,

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

Christos Rozakis, *président*,

Peer Lorenzen,

Nina Vajić,

Snejana Botoucharova,

Anatoly Kovler,

Elisabeth Steiner,

Khanlar Hajiyeu, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 décembre 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n^{os} 55066/00 et 55638/00) dirigées contre la Fédération de Russie et dont le Parti conservateur russe des entrepreneurs (« le parti requérant ») et deux ressortissants russes, M. Alexandre Anatolievitch Joukov (« le deuxième requérant ») et M. Viktor Sergueïevitch Vassilev (« le troisième requérant »), ont saisi la Cour les 8 et 22 février 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants ont été représentés devant la Cour par MM. M. Toporkov, président du parti requérant, et P. Skliarov, directeur de son service juridique. Le gouvernement russe (« le Gouvernement ») a été représenté par M. P. Laptev, représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

3. Les requérants alléguaient une violation du droit du parti requérant et du deuxième requérant de se présenter à des élections et une violation du droit du troisième requérant de voter pour le parti de son choix. Le parti requérant dénonçait également le refus des autorités internes de lui restituer son cautionnement électoral. Enfin, tous les requérants se plaignaient de ne pas avoir disposé d'un recours effectif relativement aux violations alléguées.

4. Les requêtes ont été attribuées à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Au sein de cette section, 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. Le 3 avril 2003, la chambre a décidé de joindre les requêtes (article 42 § 1 du règlement).

6. Par une décision du 18 mars 2004, la Cour a déclaré les requêtes recevables.

7. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations sur le fond (article 59 § 1 du règlement). Les requérants ont soumis des commentaires écrits sur les observations du Gouvernement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le parti requérant, le Parti conservateur russe des entrepreneurs (*Российская консервативная партия предпринимателей*), est un parti politique d'envergure nationale légalement constitué en Fédération de Russie.

Le deuxième requérant, M. Alexandre Anatolievitch Joukov, est né en 1949 et réside à Smolensk. Il était l'un des candidats du parti requérant aux élections de 1999 à la Douma d'Etat.

Le troisième requérant, M. Viktor Sergueïevitch Vassilev, est né en 1959 et réside à Moscou. Il est un sympathisant du parti requérant.

A. Participation aux élections de 1999 à la Douma d'Etat

1. Enregistrement du parti requérant pour l'élection

9. Le 24 septembre 1999, le parti requérant désigna 151 candidats à l'élection à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, la chambre basse du parlement russe, qui est bicaméral.

10. Le 15 octobre 1999, la commission électorale centrale de la Fédération de Russie (*Центральная избирательная комиссия РФ* – « la CEC ») accusa réception de la liste des candidats du parti requérant. Celui-ci déposa un cautionnement électoral.

11. Le 3 novembre 1999, la CEC, se référant aux articles 24 § 1, 47 § 6 d), 51 § 11 et 91 § 2 de la loi sur les élections, refusa d'enregistrer la liste du parti requérant. Elle établit que dix-sept candidats avaient communiqué des informations présentant d'importantes inexactitudes quant à leurs revenus et à leur patrimoine, et les radia de la liste. L'un de ces candidats étant la tête de liste numéro deux, la CEC décida :

« 2. De refuser l'enregistrement de la liste fédérale des candidats à la Douma d'Etat de la Fédération de Russie désignés par [le parti requérant] en raison du retrait [*выбытие*] du candidat placé en deuxième position de la section nationale de la liste fédérale de candidats approuvée. »

2. Procédure judiciaire relative au grief du parti requérant

12. Le parti requérant saisit le tribunal du refus de la CEC de l'enregistrer.

13. Le 10 novembre 1999, la chambre civile de la Cour suprême de la Fédération de Russie, statuant en première instance, confirma la décision de la CEC de radier les candidats qui avaient fait de fausses déclarations, mais déclara illégal son refus d'enregistrer la liste dans son ensemble. Les juges considérèrent que le terme « retrait » figurant à l'article 51 § 11 de la loi sur les élections ne pouvait s'entendre que comme le retrait volontaire d'un candidat décidé par celui-ci de son plein gré. Ils conclurent donc que la disposition en question ne devait pas s'appliquer à une situation dans laquelle l'un des trois premiers candidats avait été radié de la liste par la CEC.

14. La CEC contesta cette décision. Le parti requérant présenta ses observations sur les motifs invoqués par la CEC à l'appui de son recours.

15. Le 22 novembre 1999, la chambre des appels de la Cour suprême de la Fédération de Russie confirma la décision du 10 novembre 1999. Elle procéda à une analyse approfondie du libellé de la loi sur les élections et convint que le mot « retrait » utilisé à l'article 51 § 11 de la loi ne devait être compris que comme portant sur des situations où le nom du candidat avait été retiré de la liste du plein gré du candidat ou à la demande de son union électorale.

16. Le même jour, la CEC autorisa l'enregistrement de la liste de candidats du parti requérant.

3. Procédure de supervision et annulation des décisions antérieures

17. Le 26 novembre 1999, un procureur général adjoint de la Fédération de Russie saisit le présidium de la Cour suprême de la Fédération d'un recours en supervision. Il argua que le mot « retrait » était un terme générique applicable à toute situation où un candidat était radié de la liste, qu'il en eût lui-même exprimé la volonté ou que ce fût le fait de son union électorale ou de la CEC. Selon lui, l'exclusion d'un candidat à la suite d'une décision de la CEC devait donc être considérée comme un « retrait » et justifier l'application de l'article 51 § 11 de la loi sur les élections.

18. Le 8 décembre 1999, le présidium de la Cour suprême de la Fédération de Russie accueillit le recours en supervision et annula la décision du 22 novembre 1999. Les juges souscrivirent au raisonnement du procureur général adjoint, et estimèrent que l'exclusion d'un candidat de la liste du fait d'une décision de la CEC n'était qu'un cas particulier de « retrait » et que le refus de la CEC d'enregistrer la liste en question avait donc été licite.

19. Le 9 décembre 1999, la CEC annula ses décisions antérieures. Elle refusa à nouveau d'enregistrer la liste du parti requérant et ordonna que le

nom dudit parti fût retiré des bulletins de vote. Le parti requérant contesta cette décision de la CEC devant la Cour suprême de la Fédération de Russie. Le 18 décembre 1999, la Cour suprême écarta le grief du parti requérant. Elle considéra en effet que la décision de son présidium n'avait laissé à la CEC aucune marge de manœuvre en la matière et que celle-ci était légalement tenue de refuser d'enregistrer la liste du parti requérant.

20. Le 19 décembre 1999 eurent lieu les élections à la Douma d'Etat. Le parti requérant ne figurait pas sur les bulletins de vote.

4. Décision n° 7-P de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie

21. Le 25 avril 2000, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, saisie par un groupe de parlementaires russes, déclara inconstitutionnelle la partie de l'article 51 § 11 de la loi sur les élections qui prévoyait le refus ou l'annulation de l'enregistrement d'un parti en cas de retrait de l'un des trois premiers candidats de sa liste.

22. La Cour constitutionnelle souligna que le droit de se présenter à des élections était un droit individuel et non collectif. Or la disposition attaquée subordonnait l'exercice de ce droit au maintien des trois premiers candidats sur la liste, ce qui s'analysait selon elle en une restriction au droit des autres candidats de se présenter à des élections ainsi qu'au droit des citoyens de voter pour eux. Elle considéra premièrement que le principe de l'égalité entre les candidats s'en trouvait violé dans la mesure où cette disposition ne portait que sur le retrait de l'un des trois premiers candidats et non de ceux qui occupaient des positions moins élevées sur la liste, deuxièmement qu'une telle restriction ne pouvait se justifier par le rôle particulier joué dans la campagne électorale par les trois premiers candidats, même si ceux-ci étaient généralement des personnalités politiques importantes, et troisièmement qu'elle ne répondait à aucun but légitime prévu dans la Constitution.

23. La Cour constitutionnelle estima en outre que le retrait de l'un des trois premiers candidats handicapait de manière disproportionnée l'union ou le bloc électoral, qui perdait le droit de se présenter à l'élection sans qu'aucune faute lui fût imputable. Par ailleurs, elle considéra d'une part que, du fait de cette disposition, il était difficile pour l'un des trois premiers candidats de quitter une union électorale dont le programme avait changé au point de contredire ses propres opinions et, d'autre part, que cette restriction, qui privait les citoyens de la possibilité de voter pour les candidats, portait atteinte au droit de vote des électeurs et entravait la constitution d'un parlement représentatif.

24. Enfin, elle déclara que le refus ou l'annulation d'enregistrement était essentiellement une sanction imposée à une union électorale ou un bloc électoral et que l'on ne pouvait infliger des sanctions que pour violation des règles électorales, sanctions qui devaient être proportionnées à la violation.

Elle observa toutefois que la disposition contestée permettait de sanctionner des unions électorales, des blocs électoraux et d'autres candidats qui n'avaient commis aucune violation, ce qui était incompatible avec les principes généraux de la justice et de l'état de droit.

25. Elle conclut également que le constat d'inconstitutionnalité de l'article 51 § 11 était sans conséquence sur les élections du 19 décembre 1999 à la Douma d'Etat et qu'il ne pouvait être invoqué pour demander un réexamen des résultats de ces élections.

26. Le 4 mai 2000, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie rejeta une demande introduite par le parti requérant aux fins de l'examen de la constitutionnalité de l'article 51 § 11, l'objet de la requête étant essentiellement le même que la question sur laquelle elle avait statué le 25 avril 2000.

5. Demande de révision pour faits nouveaux

27. En 2001, le parti requérant saisit le présidium de la Cour suprême de la Fédération de Russie d'une demande de révision de la décision du 8 décembre 1999 à la lumière d'un fait nouveau, à savoir la décision de la Cour constitutionnelle.

28. Le 7 février 2001, le présidium de la Cour suprême rejeta la demande du parti requérant. Il estima que la décision de la Cour constitutionnelle ne constituait pas un fait nouveau en droit interne et releva qu'en tout état de cause, le parti requérant n'avait pas respecté le délai de trois mois pour l'introduction de sa demande de révision.

B. Procédure de restitution du cautionnement électoral

29. Le 30 juillet 2000, le parti requérant présenta à la CEC une demande de restitution de son cautionnement électoral.

30. Par une lettre du 24 août 2000, la CEC l'informa que son cautionnement électoral avait été porté au crédit du budget fédéral et ne pouvait être restitué. Rappelant que la décision de la Cour constitutionnelle ne s'appliquait pas aux élections de 1999, elle indiqua qu'il n'y avait pas de raison de restituer le cautionnement électoral.

31. Le 26 avril 2001, le parti requérant intenta une action civile contre la CEC aux fins de la restitution du cautionnement électoral.

32. Par un jugement du 6 septembre 2001, le tribunal du district Basmany de Moscou rejeta l'action du parti requérant. Il fonda sa décision sur une disposition de la loi sur les élections prévoyant que le cautionnement électoral ne pouvait être restituée si la liste du parti n'avait pas été enregistrée conformément à l'article 51 § 11 de la loi, et considéra que la demande de restitution du cautionnement électoral présentée par le parti requérant sur le fondement sur la décision de la Cour constitutionnelle

était en fait une demande déguisée de réexamen des résultats de l'élection, ce que la Cour constitutionnelle elle-même avait expressément exclu.

33. Le 10 juin 2002, le tribunal municipal de Moscou confirma en appel le jugement du 6 septembre 2001.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Constitution de la Fédération de Russie

34. La Constitution de la Fédération de Russie garantit aux citoyens de la Fédération le droit de se présenter aux élections et d'élire leurs représentants aux organes nationaux et municipaux (article 32 § 2).

B. La loi sur les élections

35. La loi fédérale sur les élections des députés à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie (n° 121-FZ du 24 juin 1999 – ci-après « la loi sur les élections ») telle qu'en vigueur au moment des faits énonçait :

Article 47. Enregistrement d'un candidat ou d'une liste fédérale de candidats

« 1. Au plus tard dix jours après la remise des listes de signatures ([ou] à la réception du cautionnement électoral sur le compte spécial de la commission électorale centrale) et la communication des autres documents requis pour l'enregistrement de la liste fédérale des candidats, la commission électorale centrale enregistre la liste fédérale de candidats ou rend une décision motivée de refus d'enregistrement de ladite liste (...)

6. (...) Les motifs de refus sont les suivants :

d) [« r » dans la version russe] l'inexactitude des informations communiquées par les candidats, les unions électorales ou les blocs électoraux en vertu de la présente loi fédérale, si cette inexactitude est importante (l'inexactitude des informations relatives à certains candidats de la liste fédérale d'une union électorale ou d'un bloc électoral ne peut être qu'un motif d'exclusion des candidats en question de la liste fédérale approuvée) (...) »

Article 51. Retrait de candidats, de candidats enregistrés, d'unions électorales ou de blocs électoraux

« 11. Si le nombre de candidats, de candidats enregistrés et de candidats exclus de la liste fédérale des candidats, que ce soit de leur propre initiative ou à l'issue d'une décision de l'union électorale ou du bloc électoral, excède 25% du nombre total de candidats figurant sur la liste électorale approuvée, ou en cas de retrait d'un ou de plusieurs candidats figurant aux trois premières places de la section nationale de la

liste fédérale approuvée des candidats (sauf circonstances exceptionnelles décrites au paragraphe 16 du présent article), la commission électorale centrale refuse d'enregistrer la liste fédérale des candidats ou annule l'enregistrement correspondant.

15. (...) [Si] l'enregistrement de la liste fédérale a été annulé en vertu du paragraphe 11 du présent article (...), toutes les dépenses engagées par la commission électorale dans le cadre de la préparation et de l'organisation des élections sont remboursées par le candidat, l'union électorale ou le bloc électoral précédemment enregistrés. »

Article 64. Cautionnement électoral

« 7. (...) Si (...) un candidat enregistré se retire de sa propre initiative ou si un candidat, un candidat enregistré ou la liste fédérale sont retirés par l'union électorale ou le bloc électoral (à l'exception des cas décrits à l'article 51 § 15 de la présente loi fédérale) (...) [ou] si l'enregistrement d'un candidat ou de la liste fédérale est refusé (sauf pour les motifs énoncés à l'article 91 § 2 de la présente loi fédérale) (...), le cautionnement électoral qui a été versé est remboursé par la commission électorale au fonds électoral approprié au plus tard dix jours après qu'une demande à cet effet ait été présentée à la commission électorale centrale (...) par l'union électorale, le bloc électoral, le candidat ou le candidat enregistré, ou après le refus d'enregistrement. »

Article 91. Motifs de refus ou d'annulation de l'enregistrement d'un candidat ou d'une liste fédérale de candidats

« 2. Une commission électorale peut refuser d'enregistrer un candidat ou une liste fédérale de candidats si :

a) il est établi que les informations communiquées par le candidat ou par un représentant autorisé de l'union électorale ou du bloc électoral en vertu de la présente loi fédérale présentent une ou plusieurs inexactitudes importantes (...) »

C. Décret n° 65/764/3 de la commission électorale centrale de la Fédération de Russie sur l'approbation des résultats des élections législatives à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie

36. Le 29 décembre 1999, la CEC approuva, par le décret ci-dessus, les résultats des élections législatives. Il ressort des annexes au décret que 28 partis et blocs politiques avaient participé aux élections, dont six avaient obtenu les 5 % de voix nécessaires pour être représentés au parlement. Le nombre d'électeurs ayant voté était de 66,8 millions, soit 61,85 % de l'électorat. Parmi eux, 3,3 % avaient voté « contre tous les candidats ».

III. DOCUMENTS PERTINENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

A. Résolution de l'Assemblée parlementaire sur le Code de bonne conduite en matière électorale

37. En ses parties pertinentes, la Résolution 1320 (2003) adoptée par l'Assemblée parlementaire le 30 janvier 2003 est ainsi libellée :

« 1. La tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres à scrutin égal, universel, secret et direct reste une condition fondamentale de la reconnaissance du caractère démocratique d'un régime politique (...)

5. L'Assemblée considère que ce code constitue une initiative majeure dans l'harmonisation des normes relatives à l'organisation et à l'observation des élections, et dans la définition des procédures et des conditions dans lesquelles le processus électoral doit être organisé (...)

8. L'Assemblée estime que, en devenant un document de référence pour les Etats membres aussi bien que pour elle-même, le code renforcera l'impact et la crédibilité des activités d'observation électorale et de suivi menées par le Conseil de l'Europe. »

B. Déclaration du Comité des ministres sur le Code de bonne conduite en matière électorale

38. En ses parties pertinentes, la déclaration adoptée le 13 mai 2004 par le Comité des ministres à sa 114^e session est ainsi libellée :

« Le Comité des Ministres (...)

Rappelant l'importance de l'application effective des principes du patrimoine électoral européen : suffrage universel, égal, libre, secret et direct (...)

Reconnaît l'importance du Code de bonne conduite en matière électorale, qui reflète les principes du patrimoine électoral européen comme document de référence pour les activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, et comme base pour d'éventuels développements du cadre législatif des élections démocratiques dans les Etats européens ;

Invite les gouvernements, les parlements et les autres autorités compétentes des Etats membres à tenir compte du Code de bonne conduite en matière électorale, à s'en inspirer, dans le respect de leurs traditions nationales démocratiques (...) »

C. Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif

39. Le Code de bonne conduite a été adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à ses

51^e (Lignes directrices) et 52^e (Rapport) sessions, les 5-6 juillet et 18-19 octobre 2002 (Opinion n° 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev.).

40. Les lignes directrices sur les élections énoncent ce qui suit :

I. Les principes du patrimoine électoral européen

« Les cinq principes du patrimoine électoral européen sont le *suffrage universel*, égal, libre, secret et direct. En outre, les élections doivent être périodiques. »

3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur

a) Les autorités publiques ont un devoir de neutralité. Celui-ci porte notamment sur :

- i. les médias ;
- ii. l'affichage ;
- iii. le droit de manifester sur la voie publique ;
- iv. le financement des partis et des candidats.

b) Les autorités publiques ont des obligations positives et doivent notamment :

- i. soumettre les candidatures déposées aux électeurs ;
- ii. permettre à l'électeur de connaître les listes et les candidats qui se présentent aux élections, par exemple par un affichage adéquat ;
- iii. L'information mentionnée aux points précédents doit être accessible aussi dans les langues des minorités nationales.

c) Les violations du devoir de neutralité et de la libre formation de la volonté de l'électeur doivent être sanctionnées.

3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale

- i. la procédure de vote doit être simple ;
- ii. dans tous les cas, le vote dans un bureau de vote doit être possible ;

(...)

vii. deux paramètres au moins doivent être utilisés pour juger de la justesse du vote : le nombre d'électeurs qui ont participé au vote et le nombre de bulletins introduits dans l'urne ;

(...)

x. le bureau de vote doit compter des membres représentant plusieurs partis et les observateurs désignés par les candidats doivent pouvoir assister aux élections ;

(...)

xiii. le décompte doit être transparent ; la présence des observateurs, des représentants des candidats et des médias doit être admise ; les procès-verbaux doivent être accessibles à ces personnes ;

xv. l'Etat doit punir toute fraude électorale. »

41. Le rapport explicatif est ainsi libellé :

« 3. Le suffrage libre

26. Le suffrage libre comporte deux aspects : la libre formation de la volonté de l'électeur ; la libre expression de cette volonté, soit le caractère libre de la procédure de vote et la réalité des résultats proclamés.

3.1 La libre formation de la volonté de l'électeur

a) La libre formation de la volonté de l'électeur se confond pour une part avec l'égalité des chances. Elle implique que l'Etat – et les autorités publiques en général – respectent leur devoir de neutralité, notamment en ce qui concerne l'usage des mass media, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique ou le financement des partis et des candidats.

b) Les autorités publiques ont également certaines obligations positives. Elles doivent soumettre les candidatures présentées régulièrement aux suffrages des citoyens. Le dépôt de certaines d'entre elles ne peut être interdit qu'exceptionnellement, si un intérêt public prépondérant l'exige. Les autorités publiques doivent aussi permettre à l'électeur de connaître les listes et les candidats qui se présentent aux élections, par exemple par un affichage adéquat.

(...)

3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale

27. La libre expression de la volonté de l'électeur implique en premier lieu que la procédure de vote prévue par la loi soit respectée. L'électeur doit, en pratique, pouvoir émettre son vote pour les listes ou les candidats enregistrés, ce qui implique notamment qu'il dispose de bulletins portant leurs noms et que lesdits bulletins peuvent être déposés dans une urne (...) L'électeur ne doit pas être soumis à des menaces ou des contraintes l'empêchant d'exercer son suffrage ou de l'exercer comme il l'entend, qu'elles émanent d'autorités ou de particuliers ; l'Etat a l'obligation de prévenir et de sanctionner de telles pratiques. »

IV. DOCUMENTS INTERNATIONAUX PERTINENTS

42. Le résumé des conclusions du rapport final sur les élections législatives en Fédération de Russie (19 décembre 1999), établi par le

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), en ses parties pertinentes, rassemble les constatations suivantes :

« De manière générale, malgré un certain nombre de problèmes à caractère épisodique qui auraient pu écorner l'intégrité globale de l'ensemble du processus, les élections à la Douma d'Etat ont marqué une avancée significative dans la voie de la consolidation de la démocratie représentative en Fédération de Russie. Elles se sont déroulées dans un environnement politique où les électeurs ont pu faire leur choix parmi un large éventail de tendances politiques.

L'important taux de participation a démontré que le niveau de confiance du public dans le processus était tout à fait honorable, et le résultat final a fait apparaître une amélioration importante de la représentativité réelle de la Douma d'Etat.

Les lois électorales régissant ce processus se sont considérablement améliorées à chaque nouvelle élection, et l'on a constaté qu'elles étaient conformes aux principes démocratiques généralement reconnus, y compris ceux formulés dans le Document de Copenhague de l'OSCE (1990). Ce cadre juridique a fourni une base solide à la tenue d'élections bien organisées, pluralistes et transparentes.

La loi fixe le cadre que les partis et les blocs doivent respecter pour entrer dans l'arène politique dans le respect de l'égalité et offre un socle permettant de garantir des chances équivalentes aux acteurs politiques. Elle prévoit notamment un accès égal à un temps de parole gratuit dans les médias pour chacun d'entre eux, ainsi que des critères très stricts pour l'application des mesures destinées à garantir la transparence et à contrôler l'utilisation des fonds de campagne.

Les campagnes politiques se sont déroulées de manière compétitive et pluraliste. Vingt-six blocs et partis se sont finalement trouvés en lice sur la liste fédérale, et le nombre de candidats apparaissant sur les bulletins de vote des circonscriptions uninominales se situait entre 3 et 24 (...) »

EN DROIT

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

43. Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, les requérants allèguent qu'il a été porté atteinte au droit du premier et du deuxième requérants de se présenter à une élection et au droit de vote du troisième requérant. Cette disposition est ainsi libellée :

« 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. »

44. La Cour examinera séparément la violation alléguée du droit du parti requérant et du deuxième requérant de se présenter à une élection, d'une part, et la violation alléguée du droit de vote du troisième requérant, d'autre part.

A. Le droit de se présenter à une élection

1. Les thèses des parties

45. Les requérants estiment que la commission électorale centrale a outrepassé sa compétence. Il ressortirait en effet de sa décision du 3 novembre 1999 qu'elle avait découvert de fausses déclarations faites non par le parti requérant lui-même, mais par certains candidats de ce parti. Or ni l'article 47 § 6 d) ni l'article 91 § 2 de la loi sur les élections ne pourrait être interprété comme constituant une base légale pour l'exclusion du parti requérant, la première de ces deux dispositions prévoyant une sanction pour les candidats eux-mêmes et non pour l'ensemble de la liste, et la seconde interdisant l'enregistrement d'un parti qui aurait communiqué des informations sur lui-même présentant d'importantes inexactitudes. Ni l'une ni l'autre de ces dispositions ne serait donc applicable au cas d'espèce. L'enregistrement du parti requérant aurait dès lors été annulé sur le fondement de l'article 51 § 11, que la Cour constitutionnelle a ultérieurement déclaré inconstitutionnel en ce qu'il restreignait indûment l'exercice du droit de vote. Les requérants concluent par conséquent qu'il y a eu violation dans le chef du parti requérant et du deuxième requérant du droit de se présenter à une élection, droit qui comprend notamment celui de figurer sur un bulletin de vote.

46. Le Gouvernement considère quant à lui qu'il n'y a pas eu de violation puisqu'après les élections, l'article 51 § 11 contesté a été déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle. La décision par laquelle la CEC a refusé d'enregistrer le parti requérant et le deuxième requérant, qui a été confirmée ultérieurement par les juridictions internes, serait la conséquence d'un manquement à l'obligation de communiquer des informations exactes sur le patrimoine et le revenu de tous les candidats figurant sur la liste fédérale et n'aurait pas été prise sur le seul fondement de l'article 51 § 11, mais également sur celui de l'article 91 § 2, que les requérants auraient méconnu. En tout état de cause, du 22 novembre au 9 décembre 1999, les requérants auraient participé à la campagne électorale sur un pied d'égalité avec les autres partis et candidats.

2. Les principes généraux établis dans la jurisprudence de la Cour

47. L'article 3 du Protocole n° 1, qui consacre un principe fondamental des régimes politiques véritablement démocratiques, revêt dans le système

de la Convention une importance capitale (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 47, série A n° 113). En ce qui concerne les liens entre la démocratie et la Convention, la Cour a formulé les observations suivantes (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 45, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, cité dans *Yazar et autres c. Turquie*, n°s 22723/93, 22724/93 et 22725/93, § 47, CEDH 2002-II):

« La démocratie représente sans nul doute un élément fondamental de « l'ordre public européen » (...) Ceci 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 commune et un commun respect des droits de l'homme d'autre part (...) Le même préambule énonce ensuite que les Etats européens ont en commun un patrimoine d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. La Cour a vu dans ce patrimoine commun les valeurs sous-jacentes à la Convention (...); à plusieurs reprises, elle a rappelé que celle-ci était destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique (...) »

48. La Cour rappelle que l'article 3 du Protocole n° 1 implique des droits subjectifs : le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections. Pour importants qu'ils soient, ces droits ne sont cependant pas absolus. Dans leurs ordres juridiques respectifs, les Etats contractants entourent les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 ne met en principe pas obstacle. Ils jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation, mais il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n° 1 ; 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 (*Sadak et autres c. Turquie* (n° 2), n°s 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, § 31, CEDH 2002-IV).

49. En particulier, les Etats disposent d'une grande latitude pour établir, dans leur ordre constitutionnel, des règles relatives au statut de parlementaire, dont les critères d'inéligibilité. Quoique procédant d'un souci commun – assurer l'indépendance des élus mais aussi la liberté des électeurs –, ces critères varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque Etat ; la multitude de situations prévues dans les constitutions et les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière. Aucun de ces critères cependant ne devrait être considéré comme plus valable qu'un autre à condition qu'il garantisse l'expression de la volonté du peuple à travers des élections libres, honnêtes et périodiques (*Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II, et *Gitonas et autres c. Grèce*, 1^{er} juillet 1997, § 39, *Recueil* 1997-IV).

50. La Cour rappelle en outre que l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des êtres humains, appellent à interpréter et à appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences non pas théoriques ou illusoire, mais concrètes et effectives (*Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, § 33). Or le droit de se porter candidat aux élections, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 et inhérent à la notion de régime véritablement démocratique, ne serait qu'illusoire si l'intéressé pouvait à tout moment en être arbitrairement privé. Par conséquent, s'il est vrai que les Etats disposent d'une grande marge d'appréciation pour établir des conditions d'éligibilité *in abstracto*, le principe d'effectivité des droits exige que les décisions constatant le non-respect de ces conditions dans le cas de tel ou tel candidat soient conformes à un certain nombre de critères permettant d'éviter l'arbitraire (*Podkolzina*, précité, § 35, et *Melnitchenko c. Ukraine*, n° 17707/02, § 59, CEDH 2004-X).

3. L'application des principes précités en l'espèce

51. La Cour en vient au cas d'espèce et observe que le parti requérant et le deuxième requérant n'ont pas participé aux élections législatives russes de 1999 parce que la commission électorale centrale (CEC) a refusé d'enregistrer la liste des candidats du parti requérant, ce qui a eu pour conséquence de disqualifier tous les candidats qui se trouvaient sur cette liste, parmi lesquels le deuxième requérant.

52. Dans sa décision du 3 novembre 1999, la CEC a constaté que certains des candidats de la liste, dont celui qui s'y trouvait en deuxième position, avaient communiqué des informations inexacts sur leurs revenus et leur patrimoine, et les a exclus de l'élection à titre individuel. Au paragraphe 2 de la même décision, elle a en outre refusé d'enregistrer la liste du parti requérant « en raison du retrait du candidat placé en deuxième position (...) de la liste ». La décision renvoyait sans distinction à plusieurs articles de la loi sur les élections, mais ce motif particulier ne figurait qu'à l'article 51 § 11 de cette loi, et le paragraphe 2 n'avait pas d'autre motif de refus.

53. La Cour relève qu'elle n'est pas appelée à examiner si le refus d'enregistrer certains candidats à titre individuel a emporté violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Aucun des candidats en question n'est requérant dans la présente affaire, et les requérants ne se sont quant à eux pas plaints de cette partie de la décision de la CEC. Leur grief repose bien plutôt sur le fait que le parti requérant et d'autres candidats qui n'avaient rien fait de répréhensible, par exemple le deuxième requérant, ont été écartés de l'élection par la faute du candidat numéro deux.

54. L'article 51 § 11 permettait de refuser l'intégralité de la liste du parti en cas de « retrait » (*выбытия*) de l'un des trois premiers candidats de la liste. La CEC a interprété cette disposition comme recouvrant tous les cas de « retrait », quelles qu'en soient les raisons, qu'il s'agisse du retrait

volontaire du candidat, intervenu du plein gré de celui-ci, ou d'un retrait involontaire dû au refus d'une commission électorale d'enregistrer l'intéressé ou à l'annulation par celle-ci dudit enregistrement.

55. Le parti requérant, qui se trouvait en désaccord avec cette interprétation, a contesté la décision de la CEC devant une juridiction de droit commun. La Cour suprême a statué en sa faveur à deux reprises, et a rejeté le recours de la CEC. En conséquence, le parti requérant a obtenu, le 22 novembre 1999, une décision finale concluant que l'article 51 § 11 ne s'appliquait qu'en cas de retrait volontaire. Le « retrait » du parti requérant n'ayant pas été volontaire, puisque le deuxième candidat avait été refusé par la CEC, cette décision a été exécutée immédiatement : la CEC a enregistré le parti requérant le jour même et lui a permis de poursuivre sa campagne électorale.

56. La décision du 22 novembre 1999 était définitive et insusceptible de recours ordinaire. Cependant, le 26 novembre 1999, un procureur général adjoint a introduit un recours en supervision des décisions adoptées, priant la Cour suprême de rouvrir la procédure et d'accepter la première interprétation, plus large, qu'avait faite la CEC de l'article 51 § 11. Le présidium de la Cour suprême accéda à la demande du procureur, annula les décisions antérieures par voie de supervision et confirma la position de la CEC. Le lendemain, la CEC annula sa décision d'enregistrer la liste de candidats du parti requérant.

57. La Cour a déjà conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans une affaire où le mode de détermination des conditions que devait remplir la requérante pour pouvoir être candidate aux élections n'avait pas satisfait aux exigences de l'équité procédurale et de la sécurité juridique (*Podkolzina*, précité, § 37).

58. La Cour rappelle en outre que l'exigence de sécurité juridique présuppose le respect du principe de l'autorité de la chose jugée, c'est-à-dire du caractère définitif des décisions de justice. En vertu de ce principe, aucune partie n'est habilitée à solliciter la réouverture d'une procédure à la seule fin d'obtenir un réexamen de l'affaire et une nouvelle décision à son sujet. Les juridictions supérieures ne doivent utiliser leur pouvoir d'infirmier ou de réformer des décisions de justice contraignantes et exécutoires que pour corriger des défauts fondamentaux. La simple possibilité que l'on puisse nourrir des opinions différentes sur le sujet n'est pas un motif de réexamen. Il ne peut être dérogé à ce principe que lorsque des raisons substantielles et impérieuses l'exigent (*Riabykh c. Russie*, n° 52854/99, § 52, CEDH 2003-IX). Ainsi, comme la Cour l'a noté, « un système judiciaire marqué par la procédure de *protest* et donc par la possibilité d'annulations répétées d'un jugement définitif, (...) est, en tant que tel, incompatible avec le principe de sécurité des rapports juridiques qui constitue l'un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit » (*Sovtransavto Holding c. Ukraine*, n° 48553/99, § 77, CEDH 2002-VII).

59. Pour en revenir au cas d'espèce, la Cour note que la décision définitive et exécutoire du 22 novembre 1999, qui a permis au parti requérant et au deuxième requérant de se présenter aux élections, a été annulée à l'issue d'une procédure en supervision intentée par un procureur général adjoint, c'est-à-dire un représentant de l'Etat qui n'était pas partie à la procédure. Le but de sa démarche était précisément d'obtenir un nouvel examen de la question qui avait déjà été tranchée par la décision du 22 novembre 1999, notamment quant au point de savoir si l'article 51 § 11 de la loi sur les élections s'appliquait aussi aux cas où le retrait d'un candidat était involontaire. Le Gouvernement n'a fait état d'aucune raison substantielle et impérieuse qui aurait justifié cette dérogation au principe de la sécurité juridique en l'espèce. C'est le point de vue de la CEC qui a prévalu à l'issue de ce réexamen, et le parti requérant et le deuxième requérant ont été empêchés de se présenter à l'élection.

60. Il s'ensuit qu'en ayant recours à la procédure de supervision pour annuler la décision du 22 novembre 1999, les autorités internes ont violé le principe de sécurité juridique dans la procédure par laquelle il a été statué sur la possibilité pour le parti requérant et le deuxième requérant de se présenter aux élections.

61. Indépendamment de la question de la sécurité juridique, la Cour doit examiner si la décision d'exclure le parti requérant et le deuxième requérant des élections était proportionnée aux buts légitimes poursuivis, compte tenu de la marge d'appréciation de l'Etat.

62. La Cour a reconnu que chaque Etat avait un intérêt incontestablement légitime à assurer un fonctionnement normal de son propre système institutionnel. Il en est ainsi *a fortiori* du parlement national, qui est investi du pouvoir législatif et joue un rôle primordial dans un Etat démocratique (*Podkolzina*, précité, § 33). L'obligation de communiquer des informations relatives au patrimoine, aux sources de revenus et aux revenus eux-mêmes des candidats a pour finalité de permettre aux électeurs de faire un choix éclairé et de contribuer à l'équité globale des élections. Compte tenu du principe du respect des spécificités nationales paragraphe 49 ci-dessus), l'institution d'une telle obligation, qui est déterminée par des considérations historiques et politiques particulières à la Fédération de Russie, ne semble pas arbitraire ou déraisonnable. En conséquence, la Cour conclut que l'obligation de rendre publique sa situation financière faite à un candidat à l'élection au parlement national – qu'il s'agisse d'un individu, d'un bloc électoral ou d'une union électorale – vise un but légitime.

63. Avec un mode de scrutin proportionnel fondé sur des listes de candidats présentées par les partis, où les électeurs votent pour une liste étant entendu que les candidats figurant en tête de liste ont plus de chances d'obtenir un siège au parlement, il n'est pas surprenant que dans le cadre de leur stratégie de campagne électorale, les partis politiques placent en tête de leurs listes les personnalités les plus populaires ou les plus charismatiques.

Le fait que des dispositions légales renforcent le lien entre les candidats de tête et l'ensemble de la liste du parti est donc essentiel pour contribuer à l'émergence d'une volonté politique cohérente, et constitue par conséquent un but légitime aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Gorizdra c. Moldova* (déc.), n° 53180/99, 2 juillet 2002).

64. La Cour note que l'article 47 § 6 d) de la loi sur les élections prévoyait la disqualification des candidats ou des unions électorales si l'on découvrait une différence importante entre les renseignements qu'ils avaient communiqués et leur situation financière réelle. Cette disposition restreignait expressément l'application de la mesure en question aux candidats à titre personnel. L'article 51 § 11 de la loi sur les élections prévoyait cependant la disqualification de l'ensemble de la liste en cas de retrait de l'un des trois premiers candidats.

65. La Cour observe que ni le parti requérant en tant que groupe politique ni le deuxième requérant en tant que candidat figurant à titre individuel sur la liste du parti requérant n'ont été déclarés coupables d'une quelconque irrégularité au regard des lois électorales. Ainsi, ce n'est pas leur propre conduite qui a donné lieu à leur inéligibilité ou à leur disqualification. Comme constaté précédemment, ils ont été empêchés de se présenter à l'élection parce que le candidat numéro deux de la liste du parti avait été retiré en raison des fausses déclarations qu'il avait faites relativement à sa situation financière. Cependant, en droit interne, ni les blocs électoraux ni les candidats figurant sur leurs listes n'étaient tenus de vérifier la véracité des déclarations financières qui n'étaient pas les leurs. Il s'ensuit que le parti requérant et le deuxième requérant ont été sanctionnés pour des faits qui n'étaient pas liés à leur propre conduite, respectueuse de la loi, et qui échappaient aussi à leur contrôle. Nonobstant la marge considérable laissée aux Etats pour établir les critères d'inéligibilité, la Cour considère que la mesure écartant le parti requérant et le deuxième requérant des élections pour les raisons précitées était disproportionnée aux buts légitimes poursuivis, à savoir garantir que les candidats divulguent le véritable état de leur situation financière et contribuer à la probité des unions et des blocs électoraux.

66. La Cour note que cet avis est également celui de la Cour constitutionnelle russe, qui a par la suite jugé l'article 51 § 11 de la loi électorale incompatible avec la Constitution pour autant qu'il restreignait de manière disproportionnée le droit du parti et des autres candidats à se présenter à l'élection (paragraphe 21 et suivants ci-dessus). La Cour constitutionnelle a établi de manière convaincante que la disqualification de candidats et d'alliances électorales entières pour des raisons étrangères à leur conduite avait porté atteinte de manière injustifiée à leur droit de vote passif, indépendamment des motifs de retrait de l'un des trois premiers candidats, et était contraire au principe *nulla poena sine culpa*. La Cour ne voit aucune raison de s'écarter de ces conclusions.

67. Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans le chef du parti requérant et du deuxième requérant.

B. Le droit d'élire des représentants

1. Les thèses des parties

68. Les requérants arguent que, indépendamment des chances de victoire du parti requérant aux élections de 1999, le fait qu'il n'ait pas été autorisé à se présenter à l'élection a obligé ceux qui le soutenaient, comme le troisième requérant, à voter pour un autre parti ou à s'abstenir de voter. Cette situation aurait constitué une ingérence injustifiée dans le droit de vote du troisième requérant.

69. Le Gouvernement répond à cela qu'il n'y a eu aucune restriction au droit de vote du troisième requérant, puisque celui-ci a pu voter pour n'importe quel candidat ou parti légalement enregistré. Le fait que le parti requérant n'ait pas été enregistré pour les élections serait dû à son inobservation de la législation en vigueur à l'époque. Le Gouvernement souligne que le troisième requérant aurait pu, à défaut, voter « contre tous les candidats » en utilisant la ligne du bulletin de vote réservée à cet effet et indiquant que l'électeur ne souhaitait voir élu aucun des candidats en présence. Il ajoute qu'en tout état de cause, le faible taux de soutien dans la population pour le parti requérant ne lui aurait pas permis d'être représenté à l'assemblée.

2. La jurisprudence des organes de la Convention et les principes généraux du Conseil de l'Europe en matière de droit de vote

70. En vertu des principes communs du patrimoine électoral européen, qui forment la base de toute société véritablement démocratique, le droit de vote comprend la possibilité de voter lors d'élections libres à scrutin égal, universel, secret et direct tenues à intervalles réguliers (voir la résolution de l'Assemblée parlementaire sur le Code de bonne conduite en matière électorale au paragraphe 37 ci-dessus, la déclaration du Comité des ministres sur le Code de bonne conduite en matière électorale au paragraphe 38 ci-dessus, et les lignes directrices sur les élections aux paragraphes 40 et 41 ci-dessus). L'article 3 du Protocole n° 1 prévoit expressément le droit à des élections libres à scrutin secret tenues à intervalles réguliers, et les autres principes ont également été reconnus dans la jurisprudence des organes de la Convention.

71. La liberté de suffrage est la pierre angulaire de la protection apportée par l'article 3 du Protocole n° 1. La Cour, à l'instar de la Commission, considère que les mots « libre expression de l'opinion du peuple » signifient essentiellement que les « élections ne sauraient comporter une quelconque

pression sur le choix d'un ou plusieurs candidats et que, dans ce choix, l'électeur ne doit pas être indûment incité à voter pour un parti ou un autre » (*X. c. Royaume-Uni*, n° 7140/75, décision de la Commission du 6 octobre 1976, Décisions et rapports 7, p. 96). En d'autres termes, du point de vue de l'électeur, le suffrage libre comporte deux aspects : la libre formation de la volonté de l'électeur et la libre expression de cette volonté (voir le rapport explicatif au code de bonne conduite en matière électorale, § 26).

72. Pour ce qui est de la libre formation de la volonté de l'électeur, la Cour note que les institutions du Conseil de l'Europe l'ont essentiellement envisagée sous l'angle de l'obligation des autorités publiques de respecter leur devoir de neutralité, notamment en ce qui concerne l'usage des médias, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique ou le financement des partis et des candidats (voir par exemple les lignes directrices sur les élections, § 3.1 a), et le rapport explicatif, § 26 a)). En outre, on a considéré que cette liberté impliquait certaines obligations positives pour les autorités, notamment celles de soumettre à l'électorat les candidatures présentées et de veiller à l'accessibilité des informations sur les candidats (voir les lignes directrices sur les élections, § 3.1 b), et le rapport explicatif, § 26 b)).

73. Quant à la libre expression de la volonté de l'électeur, on a estimé qu'elle implique en premier lieu que la procédure de vote soit strictement respectée. L'électeur doit pouvoir émettre son vote pour les listes ou les candidats enregistrés sans être soumis à des menaces ou des contraintes l'empêchant d'exercer son suffrage ou de l'exercer comme il l'entend, qu'elles émanent d'autorités ou de particuliers (voir les lignes directrices sur les élections, § 3.2, et le rapport explicatif, § 27).

3. L'appréciation de la Cour

74. La Cour note d'emblée que les affaires relatives au droit de vote qui ont été portées devant les organes de la Convention par le passé concernaient la possibilité pour le requérant de participer au scrutin. Ainsi, la Cour a conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans des affaires où l'interdiction de voter n'était pas proportionnée au but légitime poursuivi (*Vito Sante Santoro c. Italie*, n° 36681/97, CEDH 2004-VI, *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, CEDH 2000-IV, et *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, CEDH 2005-IX) ou dans lesquelles les requérants appartenaient à une fraction de la population privée du droit de vote (*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, CEDH 1999-I, et *Aziz c. Chypre*, n° 69949/01, CEDH 2004-V). La Commission a élargi le raisonnement relatif au droit de vote de chaque électeur à l'intégralité du corps électoral grec et a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 en ce que le peuple grec s'était trouvé « empêché d'exprimer librement son opinion politique en choisissant le corps législatif » du fait de la dissolution du parlement et du report de nouvelles élections (voir le

rapport de la Commission dans l'Affaire grecque, Annuaire 12, vol. I, 1^e partie, p. 219).

75. En l'espèce, il n'a pas été avancé que le troisième requérant ait été privé du droit de vote en raison d'une quelconque restriction, dans la loi ou en pratique, à son droit d'exprimer son suffrage. Sa doléance ne se fonde pas sur le fait qu'on lui ait retiré le droit de vote mais plutôt l'impossibilité où il s'est trouvé de voter pour le parti de son choix, à savoir le parti requérant, celui-ci s'étant vu refuser l'enregistrement à l'élection.

76. Or, la Cour ne considère pas qu'une allégation d'entrave à la réalisation d'une intention de vote puisse en soi fonder un grief défendable de violation du droit de vote. Elle relève tout d'abord le problème évident que poserait la nécessité de réunir des preuves suffisantes pour démontrer la nature et le sérieux d'une telle intention. L'intention de voter pour un parti donné est essentiellement une démarche intellectuelle intervenant dans le for intérieur de la personne, et son existence ne peut être ni prouvée ni réfutée tant qu'elle ne s'est pas manifestée par l'acte consistant à voter ou à remettre un bulletin blanc ou nul (*X c. Autriche*, n° 4982/71, décision de la Commission du 22 mars 1972, Annuaire 15, pp. 473 et 475). En outre, les préférences des électeurs ne sont pas figées mais peuvent évoluer avec le temps, sous l'influence des événements politiques et de la campagne électorale. Un changement soudain et radical des intentions de vote des électeurs est un phénomène politique et social bien souvent observé.

77. La Cour rappelle qu'un individu requérant doit pouvoir se prétendre effectivement lésé par la mesure qu'il dénonce et qu'on ne saurait se prévaloir de l'article 34 pour engager une sorte d'*actio popularis* (voir, parmi d'autres arrêts, *Norris c. Irlande*, 26 octobre 1988, § 30, série A n° 142). Le troisième requérant n'a donné aucune information sur la manière dont il avait exercé son droit de vote. On ne sait pas s'il a déposé un bulletin dans l'urne, ni d'ailleurs s'il s'est présenté au bureau de vote le jour des élections. Il n'a intenté aucune procédure interne qui eût permis aux tribunaux d'établir qu'il avait l'intention de voter pour le parti requérant, ni ne s'est joint à aucune procédure de cette nature.

78. De manière plus générale, la Cour est consciente des implications que pourrait avoir le fait d'admettre que l'allégation qu'une intention de vote n'a pu se concrétiser est le signe d'une ingérence dans le droit de vote : cela permettrait à un nombre quasi illimité d'individus d'affirmer qu'il a été porté atteinte à leur droit de vote au seul motif qu'ils n'ont pas voté comme ils en avaient initialement l'intention.

79. A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que le droit de vote ne saurait s'interpréter comme le fondement d'une garantie générale que chaque électeur doit pouvoir trouver sur les bulletins de vote le candidat ou le parti pour lesquels il avait l'intention de voter. Elle rappelle néanmoins que la libre expression de l'opinion du peuple ne saurait se concevoir sans le concours d'une pluralité de partis politiques représentant les courants

d'opinion qui traversent la population d'un pays (*Federación Nacionalista Canaria c. Espagne* (déc.), n° 56618/00, CEDH 2001-VI). En conséquence, elle doit tenir compte du contexte plus large dans lequel le troisième requérant pouvait exercer son droit de vote.

80. La Cour note que plus de vingt-cinq partis politiques et blocs électoraux représentant une large gamme d'opinions et de programmes politiques étaient en lice pour les élections de 1999 à la chambre basse du parlement russe, qui ont été saluées par les observateurs internationaux pour leur caractère compétitif et pluraliste (paragraphe 42 ci-dessus). Les observateurs ont reconnu que le droit interne garantissait par une base solide la libre formation de la volonté de l'électeur, et qu'il offrait « un socle permettant de garantir des chances équivalentes aux acteurs politiques » (*ibid.*). Il n'a pas été allégué que les électeurs n'aient pas disposé d'informations suffisantes et adéquates sur les candidats, et les mesures strictes adoptées par la CEC à l'égard des candidats qui avaient fait de fausses déclarations sur eux-mêmes ont permis de renforcer cette garantie. Il n'a pas non plus été avancé que le troisième requérant ait fait l'objet d'une quelconque forme de pression ou d'incitation indue destinées à influencer son choix. D'ailleurs, si aucun candidat n'avait sa faveur (en supposant qu'il souhaitât toujours voter pour le parti requérant), il aurait pu voter « contre tous les candidats », comme l'ont fait plus de deux millions d'électeurs (paragraphe 36 ci-dessus). On ne peut donc pas dire, sur la base des informations disponibles, que le droit du troisième requérant de participer à des élections libres ait été indûment restreint.

81. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 relativement au droit de vote du troisième requérant.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

82. Les requérants se plaignent de ne pas avoir eu de recours effectif relativement à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1. La Cour a décidé d'examiner ce grief sous l'angle de l'article 13 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. Le parti requérant et le deuxième requérant

1. Les thèses des parties

83. Les requérants estiment que le présidium de la Cour suprême n'aurait pas dû trancher la question de l'interprétation mais aurait dû en confier l'examen à la Cour constitutionnelle, qui était selon eux le seul organe judiciaire compétent pour statuer sur la compatibilité de la disposition contestée avec la Constitution. La question à résoudre aurait consisté non à déterminer s'il existait des moyens de recours mais à dire s'ils avaient eu véritablement l'occasion de voir réparée l'atteinte portée à leurs droits électoraux dans le cadre de la campagne électorale. Par ailleurs, bien que la Cour constitutionnelle ait reçu leur plainte alors qu'était examinée une plainte analogue déposée par un groupe de parlementaires russes, elle n'a pas joint les deux affaires, mais a rejeté la leur au motif qu'elle était « essentiellement la même » que celle qu'elle venait d'examiner. Enfin, les requérants soutiennent que le droit russe ne prévoit aucune procédure d'indemnisation en cas de violation de la législation sur les élections.

84. Le Gouvernement argue que l'allégation des requérants selon laquelle ils n'auraient pas disposé d'un recours effectif est incompatible avec les dispositions du droit russe en vigueur à l'époque et ne repose pas sur les faits de l'espèce, puisque les intéressés ont pu porter leurs griefs devant la Cour suprême et la Cour constitutionnelle. Il rappelle que la Cour suprême a examiné et rejeté pour défaut de fondement le recours des requérants contre la décision du 9 décembre 1999 de la CEC ; il ajoute qu'après que la Cour constitutionnelle eut annulé la disposition contestée, les intéressés auraient pu demander la révision de la décision du présidium à la lumière des circonstances nouvellement découvertes mais n'ont pas respecté le délai de trois mois pour le dépôt de cette demande.

2. L'appréciation de la Cour

85. La Cour rappelle que l'article 13 de la Convention garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir en substance des droits et libertés de la Convention, tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. La portée de l'obligation que l'article 13 fait peser sur les Etats contractants varie en fonction de la nature du grief du requérant ; l'« effectivité » d'un « recours » au sens de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant. Cependant, le recours requis par l'article 13 doit être « effectif » en pratique comme en droit, en ce sens qu'il doit empêcher la survenance de la violation alléguée ou remédier à la situation litigieuse, ou fournir un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite (*Balogh c. Hongrie*, n° 47940/99, § 30, 20 juillet 2004, et *Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 158, CEDH 2000-XI).

86. En l'espèce, le parti requérant et le deuxième requérant ont été écartés de la candidature à l'élection du fait de la décision de la commission électorale centrale du 9 décembre 1999 (paragraphe 20 ci-dessus). La Cour doit donc examiner s'ils ont disposé d'un recours effectif relativement à la violation de leur droit à se présenter à une élection.

87. Le Gouvernement argue que le parti requérant a pu contester devant un tribunal la décision du 9 décembre 1999. Cependant, ce recours n'était manifestement pas effectif, puisque les juridictions internes l'ont rejeté au motif qu'elles considéraient que la décision de supervision rendue par le présidium de la Cour suprême était définitive et que plus aucun examen de la question n'était possible.

88. Le code de procédure civile ne prévoyait pas à cette époque de recours contre les décisions rendues dans le cadre de procédures de supervision. Ces décisions ne pouvaient être annulées que par une nouvelle décision de supervision ; or le pouvoir d'ouvrir une procédure de supervision était discrétionnaire, c'est-à-dire que seul le représentant de l'Etat concerné pouvait décider si une affaire donnée se prêtait ou non à un recours en supervision (*Riabykh*, précité, § 34). Ainsi, il n'aurait pas été possible à l'une des parties d'engager une nouvelle procédure de supervision. Ce « recours » n'était donc pas accessible aux requérants.

89. Il s'ensuit que, par l'application de la procédure de supervision, le parti requérant et le deuxième requérant ont été privés d'un recours effectif pour se plaindre de la violation de leurs droits électoraux. Il y a donc eu violation de l'article 13 de la Convention. A la lumière de cette conclusion, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si les événements survenus ultérieurement dans l'affaire, notamment le refus de la Cour constitutionnelle de statuer sur le fond du grief des requérants, font également apparaître une violation de cette disposition.

B. Le troisième requérant

90. La Cour rappelle que l'article 13 ne s'applique qu'aux griefs que l'on peut estimer défendables au regard de la Convention (*Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, 27 avril 1988, § 52, série A n° 131.). Etant donné qu'il a été établi plus haut que le troisième requérant n'avait pas de grief défendable relativement à une violation de son droit de vote (paragraphe 76 et suiv. ci-dessus), l'article 13 ne trouve pas à s'appliquer en ce qui le concerne. Il n'y a donc pas eu de violation dans le chef du troisième requérant du droit garanti par l'article 13 de la Convention.

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

91. Le parti requérant voit dans le refus de lui restituer son cautionnement électoral et dans l'obligation qui lui est faite de payer le temps d'antenne qu'il a utilisé sur la télévision publique une violation de ses droits de propriété garantis par l'article 1 du Protocole n° 1, qui est ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Les thèses des parties

92. Le parti requérant soutient que le cautionnement électoral ne peut être versée au budget que si l'enregistrement de la liste du parti a été refusé, notamment pour les motifs énoncés à l'article 51 § 11 de la loi sur les élections, ou si le parti a recueilli moins de 3 % des voix mais que, comme il ne lui a pas été permis de se présenter à l'élection, la proportion des électeurs qui auraient porté leur choix sur lui reste inconnue. De même, l'obligation de payer son temps d'antenne porterait également atteinte à ses droits de propriété car elle ne serait applicable qu'aux partis s'étant présentés à l'élection et ayant recueilli moins de 2% des voix.

93. Le Gouvernement argue que le parti requérant a reçu une assistance financière de l'Etat et a utilisé gratuitement du temps d'antenne pour mener sa campagne dans les mêmes conditions que les autres partis jusqu'à la décision du présidium de la Cour suprême. En tout état de cause, le cautionnement électoral serait payable sur le fonds électoral créé par le parti requérant, qui ne ferait pas directement partie de ses biens. Le refus de la CEC de restituer le cautionnement électoral serait justifié par le fait qu'aucun motif légal ne lui aurait permis de le restituer. Une fois le cautionnement versé au budget, la CEC n'aurait plus aucun contrôle sur les sommes correspondantes, et la décision de la Cour constitutionnelle du 25 avril 2000 ne pourrait rien changer à cette situation.

B. L'appréciation de la Cour

94. Selon la jurisprudence constante des organes de la Convention, l'obligation de verser un cautionnement électoral et les dispositions

subordonnant le remboursement du cautionnement et/ou des dépenses de campagne au fait que le parti ait obtenu un certain pourcentage des voix visent à favoriser des courants de pensée suffisamment représentatifs et sont légitimes et proportionnées au regard de l'article 3 du Protocole n° 1, compte tenu de l'ample marge d'appréciation laissée aux Etats contractants en la matière (*Tête c. France*, n°s 11123/84 et 11802/85, décisions de la Commission du 9 décembre 1987 et du 10 mars 1988, *André c. France*, n° 27759/95, décision de la Commission du 18 octobre 1995, et *New Horizons et autres c. Chypre*, n° 40436/98, décision de la Commission du 10 septembre 1998, DR 94–B, p. 158).

95. La situation en l'espèce est différente. D'une part, le parti requérant se plaint d'une violation de ses droits de propriété garantis par l'article 1 du Protocole n° 1 et non d'une violation de son droit de participer à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole n° 1, comme l'avaient fait les requérants dans les affaires susmentionnées. D'autre part, et c'est là le plus important, dans ces affaires, les requérants avaient effectivement participé à l'élection, quoique sans succès, tandis que le parti requérant en l'espèce a été empêché de se présenter à l'élection du fait d'un vice de la procédure interne.

96. La Cour note que les juridictions internes ont rejeté la demande de restitution du cautionnement présentée par le parti requérant au motif que celui-ci, en vertu de l'article 51 § 11 de la loi sur les élections, n'avait pas été autorisé à se présenter à l'élection. Cependant, la Cour a déjà conclu que l'application de cette disposition en l'espèce était incompatible avec les exigences de la Convention. En particulier, elle a constaté que les procédures internes avaient été menées au mépris du principe de la sécurité juridique. Cette conclusion est valable également pour le grief que le parti requérant tire de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 74, CEDH 1999-VII).

97. Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à l'égard du parti requérant.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

98. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

99. Les requérants demandent 2 315 520 roubles russes (RUB) à titre d'indemnisation du préjudice matériel qu'ils estiment avoir subi. La somme réclamée représente 91,3% du fonds électoral, dont 90,7% étaient constitués des biens propres du parti requérant et 0,6% provenait des contributions de particuliers, qui avaient été utilisées pour payer le cautionnement électoral. Les requérants sollicitent en outre 1 600 000 000 euros (EUR) pour le parti requérant et 200 000 EUR chacun pour les deuxième et troisième requérants pour préjudice moral.

100. Le Gouvernement considère que ces demandes sont excessives et « astronomiques ».

101. La Cour renvoie à sa précédente conclusion selon laquelle le non-remboursement du cautionnement électoral en raison de la procédure interne était incompatible avec les principes énoncés dans la Convention. Il y a donc un lien de causalité entre la violation constatée et le préjudice matériel allégué. En conséquence, la Cour octroie au parti requérant l'intégralité de la somme demandée au titre du préjudice matériel, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt.

102. En ce qui concerne la demande pour préjudice moral, la Cour considère que le constat d'une violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le parti requérant et le deuxième requérant.

B. Frais et dépens

103. Les requérants demandent 168 306 RUB en remboursement des frais de justice afférents à la procédure interne et 28 371 RUB pour les frais postaux et les frais de traduction et de notaire engagés dans le cadre de la procédure devant la Cour. Ils indiquent également que le parti requérant a conclu avec M. Skliarov un accord de *quota litis* en vertu duquel celui-ci recevrait 10 000 EUR plus 5% du montant éventuellement octroyé par la Cour.

104. Le Gouvernement n'a pas formulé de commentaire sur ces demandes.

105. La Cour note que M. Skliarov est le directeur du service juridique du parti requérant. Il serait donc logique de supposer que la représentation

des intérêts juridiques dudit parti devant les organes judiciaires entre dans le cadre normal de ses attributions, toute prime ou rémunération supplémentaire en cas de succès étant une question à régler entre lui et son employeur. Il n'a pas été démontré que le deuxième requérant lui ait versé une quelconque somme pour qu'il le représente devant la Cour. Dans ces conditions, la Cour n'octroie aucun montant relativement aux honoraires de M. Skliarov.

106. La Cour est convaincue que les autres dépenses, pour lesquelles des justificatifs appropriés ont été communiqués, ont été nécessairement exposées par le parti requérant. Elle octroie donc l'intégralité du montant demandé pour les frais internes, les dépenses postales et les frais de notaire et de traduction, soit 196 677 RUB, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt.

C. Intérêts moratoires

107. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à l'égard du parti requérant et du deuxième requérant ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à l'égard du troisième requérant ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention à l'égard du parti requérant et du deuxième requérant ;
4. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention à l'égard du troisième requérant ;
5. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à l'égard du parti requérant ;
6. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au Parti conservateur russe des entrepreneurs, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i. 2 315 520 RUB (deux millions trois cent quinze mille cinq cent vingt roubles russes) pour dommage matériel ;
 - ii. 196 677 RUB (cent quatre-vingt-seize mille six cent soixante-dix-sept roubles russes), pour frais et dépens ;

iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur les sommes ci-dessus ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

7. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 11 janvier 2007, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Christos Rozakis
Président