

FINALE

SUR LA RECEVABILITE

de la requête N° 12897/87
présentée par Jacques DESMEULES
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en
chambre du conseil le 3 décembre 1990 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
J.A. FROWEIN
S. TRECHSEL
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.C. GEUS
A.V. ALMEIDA RIBEIRO
M.P. PELLONPÄÄ

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de Sauvegarde des Droits de
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 15 avril 1987 par Jacques
DESMEULES contre la France et enregistrée le 16 avril 1987 sous le
No de dossier 12897/87 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de
la Commission ;

Vu la décision partielle du 13 avril 1989 sur la recevabilité
de la requête ;

Vu les observations du Gouvernement défendeur du 30 juin 1989
et les observations en réponse du requérant du 12 octobre 1989 ;

Vu les observations complémentaires du Gouvernement défendeur
présentées en date du 18 janvier 1990 et les observations
complémentaires en réponse présentées par le requérant le 19 mars
1990 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les
parties, peuvent être résumés comme suit.

Le requérant est un ressortissant français, né en 1931.
Agronome de profession, il était candidat à l'élection législative du
16 mars 1986 et conduisait la liste "Les Verts" dans le département de

la Haute Garonne. A cette élection la liste "Les Verts" a obtenu 1,54 % des suffrages.

Par décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 1986, l'élection du 16 mars 1986 dans le département susmentionné a été annulée au motif que le Commissaire de la République du département avait à tort déclaré irrecevable la candidature d'une autre liste, conduite par H. Une élection partielle a été prévue pour le 28 septembre 1986.

La liste "Les Verts" a été déposée en vue de cette élection partielle à la préfecture de la Haute Garonne. Toutefois, le préfet, ayant estimé que le mandataire de cette liste avait omis de verser le cautionnement d'un montant de 8.000 F prévu à l'article L.158 du code électoral, a refusé de lui octroyer un récépissé définitif, condition nécessaire à l'enregistrement de la candidature de la liste concernée (*).

(*) Article L.158 du code électoral :

"Le candidat tête de liste ou son mandataire verse entre les mains du trésorier-payeur général agissant en qualité de préposé de la caisse des dépôts et consignations un cautionnement de 1.000 F par siège à pourvoir. Le cautionnement est remboursé aux listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés."

Article L.161 :

"Un récépissé définitif est délivré dans les quatre jours du dépôt de la candidature sur présentation du récépissé de versement du cautionnement, délivré par le trésorier-payeur général.

Le récépissé définitif n'est délivré que si la candidature est conforme aux prescriptions dès lors en vigueur."

Le 15 septembre 1986, le tribunal administratif, saisi en application de l'article L.159 du code électoral par le préfet de la Haute Garonne, a déclaré la candidature de la liste "Les Verts" irrecevable.

Le 6 octobre 1986, le requérant a introduit devant le Conseil constitutionnel une requête tendant à l'annulation de l'élection législative du 28 septembre 1986 dans la Haute Garonne et du jugement du tribunal administratif de Toulouse en date du 15 septembre 1986. Le requérant a notamment soutenu que le paiement du cautionnement en question avait déjà été légalement effectué en vue de l'élection du 16 mars 1986 et que cette élection ayant été annulée il n'était aucunement nécessaire de procéder à un nouveau versement. Il a fait valoir que l'article L.158 du code électoral prévoyant le remboursement du cautionnement aux listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés ne trouvait à s'appliquer au cas d'espèce, l'élection du 16 mars 1986 étant annulée. Le requérant a soutenu que si le cautionnement en question n'était remboursé qu'aux listes ayant atteint le seuil de 5 % lors d'une élection considérée illégale et nulle, cela irait à l'encontre du "bon sens" et du principe de l'égalité. Il a entre autres invoqué l'article 3 du Protocole additionnel et l'article 14 de la Convention.

Le 24 octobre 1986, le Conseil constitutionnel a rejeté la requête. Il a considéré :

"que pour les élections législatives partielles qui se sont déroulées le 28 septembre 1986 dans le département de la Haute Garonne à la suite de l'annulation du scrutin du 16 mars 1986 résultant de la décision du Conseil

constitutionnel en date du 8 juillet 1986 ni (le requérant), tête de la liste "Les Verts", ni son mandataire n'ont présenté le récépissé de versement du cautionnement prévu par l'article L.161 précité du code électoral ; que la circonstance qu'un cautionnement avait été versé par la liste "Les Verts" à l'occasion des élections législatives du 16 mars 1986, n'était pas de nature à permettre légalement à cette liste de se dispenser de fournir un nouveau cautionnement à l'occasion des opérations électorales du 28 septembre 1986."

Par ailleurs, la liste "Les Verts", agissant par son mandataire S., a saisi le tribunal administratif de Toulouse d'une requête tendant à ce que l'Etat soit condamné à lui verser une somme de 152.989,14 FF en compensation des frais exposés à l'occasion de l'élection du 16 mars 1986, y compris le cautionnement. Il a été soutenu que l'annulation de l'élection du 16 mars 1986 était due à la faute commise par le représentant de l'Etat à l'occasion du refus de l'enregistrement de la liste conduite par H.

Le 16 février 1988 le tribunal administratif de Toulouse et ensuite la cour d'appel administratif de Bordeaux ont rejeté la requête et S. a recouru devant le Conseil d'Etat. La procédure est pendante.

GRIEFS

Le requérant se plaint de l'arrêt du Conseil constitutionnel du 24 octobre 1986. Il soutient qu'en l'absence de texte de loi indiquant le sort du cautionnement au cas où l'élection est annulée, le Conseil constitutionnel était tenu d'appliquer les principes généraux du droit et considérer que toutes les listes présentées à l'élection annulée auraient dû être remboursées. En adoptant la solution contraire le Conseil constitutionnel aurait favorisé certaines listes, celles ayant atteint le seuil de 5 % à l'élection annulée, et exclu de fait les listes qui, comme "Les Verts", n'étaient pas en mesure, pour des raisons financières, de verser un deuxième cautionnement.

De l'avis du requérant cette situation est contraire aux exigences de l'article 3 du Protocole additionnel tant pris isolément que combiné avec l'article 14 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 15 avril et enregistrée le 16 avril 1987.

Le 13 avril 1989 la Commission a, par décision partielle, déclaré irrecevable un grief du requérant portant sur l'équité de la procédure devant le Conseil constitutionnel. Elle a, par ailleurs, décidé, conformément à l'article 42 par. 2 litt. b) de son Règlement intérieur, de porter la requête, pour autant qu'elle n'avait pas été déclarée irrecevable, à la connaissance du Gouvernement de la France et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de celle-ci.

Le Gouvernement défendeur a présenté ses observations le 30 juin 1989.

Le requérant a présenté des observations en réponse en date du 12 octobre 1989.

Le 18 janvier 1990 le Gouvernement défendeur a présenté, de sa propre initiative, des observations écrites complémentaires. Celles-ci ont été communiquées au requérant qui a présenté, en date du 19 mars 1990, des observations complémentaires en réponse.

EN DROIT

Le requérant se plaint de l'irrecevabilité de la candidature de la liste "Les Verts" aux élections partielles du 28 septembre 1986. Il invoque les articles 3 du Protocole additionnel (P1-3) et 14 (art. 14) de la Convention.

L'article 3 du Protocole additionnel (P1-3) stipule :

"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."

Par ailleurs, l'article 14 (art. 14) de la Convention dispose :

"La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente 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."

Le Gouvernement a soutenu que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes. Il observe que les recours présentés par la liste "Les Verts" en vue d'obtenir le remboursement des frais exposés à l'occasion de l'élection du 16 mars 1986, y compris le remboursement du cautionnement, sont pendants. Le Gouvernement soutient, en outre, que la requête est manifestement mal fondée. Il observe que le texte de l'alinéa 2 de l'article L.158 du code électoral prévoyant le remboursement du cautionnement aux listes ayant obtenu "5 % des suffrages exprimés" est suffisamment explicite et qu'il n'y a pas lieu de recourir à des principes généraux pour combler un éventuel "vide juridique". Le remboursement n'est en effet prévu que pour les listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés le jour de l'élection sous réserve du pouvoir du juge d'élection de modifier l'attribution de certains suffrages et de priver du bénéfice de remboursement le candidat ayant atteint le seuil de 5 % à raison d'une fraude dont il est responsable.

Le requérant réplique que la décision interne définitive est celle du Conseil constitutionnel et que les voies de recours internes ont été épuisées dans le cas d'espèce. Il soutient, en outre, que le problème posé en l'espèce était celui du sort du cautionnement après l'annulation de l'élection du 16 mars 1986. Selon lui, les opérations électorales ayant été annulées, le cautionnement versé aurait dû être remboursé à toutes les listes. Rembourser seulement les listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés lors d'une élection déclarée nulle et non avenue irait non seulement à l'encontre de toute logique mais entraînerait une discrimination entre les candidats. En effet, ceux qui n'auraient pas atteint le seuil de 5 % devraient payer deux fois pour une même élection et seraient ainsi pénalisés au-delà de la volonté du législateur.

La Commission a d'abord examiné l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

Elle constate que la question dont elle est saisie concerne l'irrecevabilité de la candidature de la liste "Les Verts" conduite par le requérant. Cette irrecevabilité est due au défaut de versement du cautionnement prévu à l'article L.158 du code électoral et le litige y relatif a pris fin par l'arrêt du Conseil constitutionnel du 24 octobre 1986. Cet arrêt constitue, quant au point concerné, la décision interne définitive. Le litige parallèle concernant le

dédommagement de la liste "Les Verts" pour les frais exposés à l'occasion de l'élection annulée, est certes lié aux circonstances de l'affaire mais son issue n'est pas de nature à porter remède à la situation dont le requérant se plaint, à savoir l'irrecevabilité de sa candidature. Partant, ce litige ne saurait être pris en considération quant à la question de savoir si les voies de recours internes ont été épuisées conformément à l'article 26 (art. 26) de la Convention.

La Commission estime, dès lors, que le requérant a épuisé les voies de recours internes et que l'exception du Gouvernement doit être rejetée.

La Commission rappelle, en outre, que l'article 3 du Protocole additionnel (P1-3) n'engendre aucune obligation d'introduire un système électoral déterminé. Eu égard à la diversité dans l'espace, et à la variabilité dans le temps, de leurs lois en pareille matière, une large marge d'appréciation est reconnue aux Etats contractants. Les systèmes électoraux cherchent à répondre à des objectifs parfois peu compatibles entre eux : refléter de manière approximativement fidèle les opinions du peuple ; canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique d'une cohérence et d'une clarté suffisante. Ce qu'il faut assurer est le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens (Cour Eur. D.H., arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt du 2 mars 1987, série A no 113, p. 24, par. 54).

En l'espèce, le requérant soutient que le principe de l'égalité a été violé à son détriment, le Conseil constitutionnel ayant considéré, dans son arrêt du 24 octobre 1986, que le cautionnement versé par la liste "Les Verts" à l'occasion de l'élection du 16 mars 1986 "n'était pas de nature à permettre légalement à cette liste de se dispenser de fournir un nouveau cautionnement à l'occasion des opérations électorales du 28 septembre 1986".

La Commission estime que dans le système juridique français la règle prévoyant l'obligation de verser une caution pour les listes présentées aux élections législatives, ainsi que le fait que cette caution n'est remboursée qu'aux listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés, visent à favoriser la formation de courants de pensée suffisamment représentatifs. Il s'agit là d'un but légitime au regard de l'article 3 du Protocole additionnel (P1-3), but que visent également des dispositions analogues dans d'autres systèmes juridiques européens.

Par ailleurs, eu égard à la marge d'appréciation réservée à l'Etat concerné, la Commission ne tient pas pour arbitraire ou disproportionnée l'application qui a été faite de cette règle à l'élection partielle du 28 septembre 1986. Par ailleurs, il n'est aucunement établi, ni même allégué, que l'obligation de verser une caution de 8.000 F à l'occasion de cette nouvelle élection a créé une charge insurmontable pour la liste conduite par le requérant qui se présentait aux élections législatives. Elle note, en outre, que cette liste a demandé aux juridictions nationales compétentes le remboursement du cautionnement initialement versé et que la procédure relative à cette demande est pendante. La Commission estime que l'obligation en question n'a assurément pas porté atteinte à la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif.

Il s'ensuit que compte tenu de la large marge d'appréciation qui échoit en pareille occasion aux autorités nationales, aucune violation de l'article 3 du Protocole additionnel (P1-3), ni pris isolément, ni combiné avec l'article 14 (art. 14) de la Convention, ne saurait être constatée en l'espèce, de sorte que le restant de la requête doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LE RESTANT DE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire
de la Commission

Le Président
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

(C.A. NØRGAARD)