



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

DÉCISION
SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 46813/99
présentée par Alain MALARDE
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 5 septembre 2000 en une chambre composée de

M. W. Fuhrmann, *président*,
M. J-P. Costa
M. L. Loucaides,
Sir Nicolas Bratza,
M^{me} H.S. Greve,
M. K. Traja,
M. M. Ugrekhelidze, *juges*,
et de M^{me} S. Dollé, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 4 janvier 1999 et enregistrée le 16 mars 1999,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant français, né en 1949 et résidant à Bihui An Dour (France).

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

A. Les circonstances de l'espèce

En 1998, dans le cadre de la campagne relative à l'élection des membres du Conseil régional de Bretagne, le requérant conduisit dans le département du Morbihan, une liste fédéraliste dénommée « appel breton ». Le scrutin eut lieu le 15 mars 1998 et cette liste obtint 1,82 % des suffrage exprimés.

Le 18 mars 1998, estimant que, durant la campagne électorale, l'unique chaîne de télévision publique régionale (France 3) avait privilégié les têtes de listes des deux grands partis nationaux en leur allouant un temps d'expression nettement supérieur à celui qui lui avait été attribué, le requérant saisit le tribunal administratif de Rennes d'une demande tendant à l'annulation des opérations électorales litigieuses et à la condamnation de France 3 à réparer le préjudice subi par sa liste (celle-ci n'ayant pas obtenu 5 % des suffrages exprimés, aucune de ses dépenses de campagne ne pouvait être remboursée). Le 20 mars 1998, le requérant déposa la même demande devant le Conseil d'Etat.

Le 23 mars 1998, le président du tribunal administratif de Rennes ordonna la transmission de la requête du 18 mars 1998 au Conseil d'Etat, seul juge des élections régionales.

Par un arrêt du 30 décembre 1998, le Conseil d'Etat joignit les deux procédures, releva que la liste du requérant avait bénéficié d'un temps de passage à l'antenne d'une durée inférieure à celui des deux autres listes et reconnut que la chaîne de télévision avait « méconnu les obligations qui s'imposaient à elle » en vertu de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et de la recommandation n° 97-4 du 16 décembre 1997 du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il jugea néanmoins que « compte tenu de l'écart des voix séparant ces listes pour l'attribution à la plus forte moyenne des derniers sièges, un tel fait n'a[vait] pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin ». Il conclut en conséquence que le requérant n'était « pas fondé à demander l'annulation des opérations électorales [du] 15 mars 1998 dans le département du Morbihan pour l'élection des membres du Conseil régional de Bretagne et la condamnation de (...) France 3 à la réparation du préjudice qui lui aurait été causé par celle-ci ».

Le 29 mars 1999, le Conseil supérieur de l'audiovisuel informa le requérant qu'il n'envisageait pas de sanctionner France 3 et qu'il considérait l'affaire comme « classée ».

B. Le droit interne pertinent

Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 :

« La loi est votée par le Parlement. (...) »

Article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales :

« La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par :

- 1° Toutes études intéressant le développement régional ;
- 2° Toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ;
- 3° La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ;
- 4° La réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics ou de l'Etat ;
- 5° Toute participation à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct ;
- 6° Toutes interventions dans le domaine économique, dans les mêmes conditions et limites que celles prévues pour les départements par les articles L. 3231-1 à L. 3231-3, L. 3231-6 et L. 3232-4 sans préjudice des dispositions des 7° et 8° du présent article. Ces mesures doivent faire l'objet d'une consultation préalable des conseils municipaux et des conseils généraux concernés ;
- 7° L'attribution pour le compte de l'Etat d'aides financières que celui-ci accorde aux investissements des entreprises concourant au développement régional et à l'emploi dans des conditions prévues par décret ;
- 8° La participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, ainsi que des sociétés d'économie mixte ».

Article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales :

« Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région.

Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions ».

GRIEFS

Invokant l'article 3 du Protocole n° 1, le requérant dénonce une méconnaissance du droit à des élections libres.

Invokant l'article 10 de la Convention, le requérant se dit victime d'une méconnaissance de son droit à la liberté d'expression.

Invokant l'article 13 de la Convention, le requérant dénonce l'impossibilité de faire appel de l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 décembre 1998.

Invokant l'article 14 de la Convention, le requérant soutient que la privation des droits et libertés dont lui-même et les personnes participant à son mouvement ont, selon lui, été victimes, se fonde sur les opinions politiques fédéralistes qu'ils défendent et sur leur appartenance à une minorité nationale. Il voit là une discrimination contraire à la Convention.

Enfin, le requérant affirme que les faits litigieux caractérisent un manquement de l'Etat français à ses obligations communautaires – en particulier à celles résultant de la directive du Conseil du 3 octobre 1989, n° 89/552 CEE – et aux prescriptions de la Convention européenne sur la télévision transfrontière.

EN DROIT

A. Sur le grief tiré de l'article 3 du Protocole n° 1 pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention

1. Tête de liste aux élections des membres du Conseil régional de Bretagne de mars 1998, le requérant se plaint du fait que, lors de la campagne électorale, l'unique chaîne de télévision publique régionale (France 3) a illégalement privilégié les têtes de listes des deux grands partis nationaux en leur allouant un temps d'expression nettement supérieur à celui qui lui a été attribué. Il invoque l'article 3 du Protocole n° 1, aux termes duquel :

« 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. »

La Cour rappelle que cette disposition ne vaut que pour l'élection du « corps législatif » et que cette notion s'interprète en fonction de la structure constitutionnelle de l'Etat en cause (voir, notamment, l'arrêt *Mathieu-Mohin c. Belgique*, du 2 mars 1987, série A n°113, p. 23, § 53 et l'arrêt *Matthews c. Royaume-uni*, du 18 février 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999, § 40). Or, en France, la fonction législative est exercée par le Parlement. Les compétences des conseils régionaux sont limitées à la réglementation, par délibérations, des affaires économiques, sociales, sanitaires, culturelles et scientifiques de la région. Il s'ensuit qu'en tout état de cause, l'article 3 du Protocole n° 1 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce et que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Partant, il y a lieu de rejeter cette partie de la requête en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

2. Le requérant soutient aussi que la privation des droits et libertés dont lui-même et les personnes participant à son mouvement ont, selon lui, été victimes, se fonde sur les opinions politiques fédéralistes qu'ils défendent et sur leur appartenance à une minorité nationale. Il voit là une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

La Cour rappelle que l'article 14 de la Convention complète les autres clauses normatives de la Convention et des protocoles ; il n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (voir, par exemple, l'arrêt *Van Raalte c. Pays-Bas*, du 21 février 1997, *Recueil* 1997-I, p. 184, § 33, ainsi que la décision de la Cour du 30 mars 1999 dans les affaires *Comité des médecins à diplômes étrangers c. France et Ettahiri et autres c. France*, requêtes n°s 39527/98 et 39531/98).

En l'espèce, la Cour ayant jugé que le grief soulevé par le requérant sur le terrain de l'article 3 du Protocole n° 1 se situe hors du champ d'application de la Convention, l'article 14 ne peut être invoqué en combinaison avec cette disposition. Partant, cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

B. Sur le grief tiré de l'article 10 de la Convention pris isolément et combiné avec l'article 14

3. Le requérant affirme en outre que les faits susmentionnés révèlent également une méconnaissance de l'article 10 de la Convention, aux termes duquel :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

La Cour rappelle que tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l'occasion que l'article 35 § 1 de la Convention a pour finalité de ménager en principe aux Etats contractants : éviter ou redresser les violations alléguées contre lui (voir notamment l'arrêt *Cardot c. France* du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 19, § 36).

En l'espèce, le requérant a, le 18 mars 1998, saisi le tribunal administratif de Rennes d'une demande tendant à l'annulation des opérations électorales et à la condamnation de France 3, pour non-respect des recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel, à la réparation du préjudice subi par sa liste et correspondant à la privation du remboursement des frais de campagne engagés à l'occasion de ces opérations. Le 20 mars 1998, le requérant a déposé la même demande devant le Conseil d'Etat. Le 23 mars 1998, le président du tribunal administratif de Rennes a ordonné la transmission de la requête du 18 mars 1998 au Conseil d'Etat, seul juge des élections régionales. Par un arrêt du 30 décembre 1998, le Conseil d'Etat a constaté que les règles susmentionnées n'avaient pas été respectées mais jugé que, « compte tenu de l'écart des voix séparant [l]es listes [en cause] pour l'attribution à la plus forte moyenne des derniers sièges, un tel fait n'a[vait] pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin ». Il a conclu en conséquence que le requérant n'était « pas fondé à demander l'annulation des opérations électorales (...) et la condamnation de la société France 3 télévision à la réparation du préjudice qui lui aurait été causé par celle-ci ».

La procédure conduite par le requérant se situait ainsi sur le terrain de l'élection. Pour épuiser les voies de recours internes conformément à l'article 35 § 1 de la Convention quant aux griefs tirés de l'article 10 pris isolément et combiné avec l'article 14, le requérant aurait dû attaquer en responsabilité la société France 3 télévision devant le juge administratif sur le

fondement d'une méconnaissance de son droit à la liberté d'expression et d'une discrimination dans la jouissance de ce droit. Partant, il y a lieu de rejeter cette partie de la requête en application de l'article 35 §§ 1 et 4.

C. Sur le grief tiré de l'article 13 de la Convention

4. Le requérant se plaint par ailleurs du fait qu'il ne put interjeter appel de l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 décembre 1998. Il invoque l'article 13 de la Convention, aux termes duquel :

« 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. »

La Cour rappelle que l'article 13 de la Convention se borne à garantir à qui se prétend, pour des motifs défendables, victimes d'une violation des droits et libertés protégés par la Convention, un recours effectif devant une instance nationale afin de voir statuer sur ses griefs et, s'il y a lieu, d'obtenir une réparation ; on ne saurait déduire de cette disposition un principe général selon lequel les justiciables doivent avoir accès à une juridiction d'appel ou de cassation (voir, notamment, la décision de la Cour du 23 mars 1999 dans l'affaire *Marchesini c. France*, requête n° 39562/98). Partant, cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

D. Sur les autres griefs formulés par le requérant

5. Enfin, le requérant affirme que les faits litigieux caractérisent un manquement de l'Etat français à ses obligations communautaires – en particulier à celles résultant de la directive du Conseil du 3 octobre 1989, n° 89/552 CEE – et aux prescriptions de la Convention européenne sur la télévision transfrontière.

La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 19 de la Convention, elle a pour tâche d'assurer le respect des engagements résultant pour les Etats contractants de la Convention européenne des droits de l'Homme et de ses protocoles. Il ne lui appartient pas de contrôler le respect des obligations s'imposant à ces Etats en vertu d'autres conventions internationales ou du droit communautaire. Partant, cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.

S. Dollé
Greffière

W. Fuhrmann
Président