

Avril 2010

Tănase c. Moldova [GC] - 7/08

Arrêt 27.4.2010 [GC]

article 3 du Protocole n° 1

Se porter candidat aux élections

Impossibilité pour les citoyens possédant plusieurs nationalités de se porter candidats aux élections législatives: *violation*

En fait – Le requérant, homme politique moldave connu, est le vice-président du Parti démocrate-libéral et est membre du conseil municipal de Chişinău. La République de Moldova se situe sur un territoire qui fit partie de la Roumanie avant la Seconde Guerre mondiale. La population de ce territoire perdit sa nationalité roumaine après l'annexion par l'Union soviétique en 1940. A la suite de la déclaration d'indépendance de la Moldova, en août 1991, une nouvelle loi sur la nationalité moldave fut adoptée. Toutes les personnes qui avaient vécu sur le territoire de l'ancienne République socialiste soviétique de Moldavie avant l'annexion étaient proclamées citoyens moldaves ; en tant que descendant de personnes relevant de cette catégorie, le requérant obtint ainsi la nationalité moldave. Egalement en 1991, le Parlement roumain adopta une nouvelle loi sur la nationalité, en vertu de laquelle les personnes qui avaient perdu la nationalité roumaine avant 1989, ainsi que leurs descendants, avaient la possibilité de la recouvrer. Le requérant demanda et obtint la nationalité roumaine, la restriction qui jusque-là empêchait les ressortissants moldaves de posséder une autre nationalité ayant été supprimée en 2003. En 2008, le Parlement moldave adopta une réforme de la législation électorale, introduisant notamment une interdiction pour les binationaux et plurinationaux de devenir députés (loi n° 273). Les autres grands amendements étaient le relèvement du seuil électoral et l'interdiction de toutes formes de coalitions et de blocs électoraux. Ces amendements entrèrent en vigueur en mai 2008 et des élections législatives eurent lieu au printemps 2009. Le requérant fut élu député. Pour pouvoir exercer son mandat, il adressa à l'ambassade de Roumanie à Chişinău une lettre indiquant qu'il était contraint d'entamer des démarches en vue de sa renonciation à la nationalité roumaine, mais qu'il se réservait le droit de retirer sa lettre lorsque la Grande Chambre de la Cour européenne aurait statué sur la présente affaire. Prenant en considération cette lettre, la Cour constitutionnelle valida le mandat de l'intéressé. En 2009, la Cour constitutionnelle jugea que la loi n° 273 était conforme à la Constitution.

On estime que, sur un total de 3,8 millions de Moldaves, de 95 000 à 300 000 ont acquis la nationalité roumaine entre 1991 et 2001. En février 2007, environ 800 000 demandes de nationalité roumaine déposées par des Moldaves étaient pendantes. Par ailleurs, quelque 120 000 Moldaves sont titulaires de passeports russes.

En droit – a) *Recevabilité*

i. *Qualité de victime* : le requérant a directement subi les effets de la loi n° 273 dès lors qu'il a été obligé d'entamer des démarches qui l'exposaient à la perte de sa nationalité roumaine. De plus, le fait qu'il savait que s'il était élu il lui faudrait prendre des dispositions afin de renoncer à sa nationalité roumaine a

indéniablement pesé sur lui tout au long de la campagne électorale. Il se peut du reste qu'il ait perdu des suffrages, car les électeurs étaient conscients qu'il risquait de renoncer à siéger si cela impliquait la perte de son statut de binational. Même si l'Etat roumain n'a pas encore retiré sa nationalité à l'intéressé, il peut à tout moment décider de mener à bien la procédure de renonciation. En toute hypothèse, chaque fois que le requérant souhaitera se présenter à des élections législatives il sera confronté à une incertitude, ignorant si la Cour constitutionnelle moldave va valider son mandat et si l'Etat roumain va donner suite à sa demande de renonciation à la nationalité roumaine. La mesure litigieuse a donc eu des conséquences préjudiciables pour lui.

Conclusion : exception préliminaire rejetée (unanimité).

ii. *Non-épuisement des voies de recours internes* : les voies de droit préconisées par le Gouvernement n'étaient pas accessibles au requérant puisque celui-ci n'a pu s'adresser à la Cour constitutionnelle sans intermédiaire. Quoi qu'il en soit, dès lors que la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la constitutionnalité de la loi, le recours suggéré a désormais été exercé.

Conclusion : exception préliminaire rejetée (unanimité).

b) *Fond* – Article 3 du Protocole n° 1 : à l'issue de son élection, l'intéressé a dû, pour faire confirmer son mandat par la Cour constitutionnelle, engager une procédure de renonciation à la nationalité roumaine. En conséquence, il y a eu ingérence dans l'exercice par le requérant de ses droits au titre de l'article 3 du Protocole n° 1. La Cour constate que la loi n° 273 remplissait les conditions de prévisibilité. Même s'il semble y avoir incompatibilité entre cette loi et l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité, la Cour ne juge pas nécessaire de résoudre cet apparent conflit de normes.

Pour ce qui est du but consistant à garantir la loyauté envers l'Etat, mentionné par toutes les parties en tant que justification de l'interdiction, la Cour observe que cette notion n'est pas clairement définie et que les parties n'ont donné aucune explication quant à sa teneur. Pour sa part, la Cour fait d'emblée la distinction entre loyauté envers l'Etat et loyauté envers le gouvernement. Si la nécessité de veiller à la loyauté envers l'Etat peut fort bien constituer un but légitime justifiant des restrictions aux droits électoraux, cela ne vaut pas pour la loyauté envers le gouvernement. Dans un Etat démocratique, le rôle même des députés, notamment de ceux qui appartiennent à l'opposition, est de représenter les électeurs en garantissant l'obligation pour le gouvernement en place de rendre des comptes et en évaluant les politiques de celui-ci. De plus, la poursuite de buts différents, parfois diamétralement opposés, est non seulement acceptable mais aussi nécessaire pour promouvoir le pluralisme et donner aux électeurs la possibilité d'opérer des choix qui reflètent leurs opinions politiques. La loyauté envers l'Etat que l'on exige des députés englobe en principe le respect de la Constitution, des lois, des institutions, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale du pays. Toute volonté d'induire des changements dans l'un de ces domaines doit se manifester d'une manière se conciliant avec les lois de l'Etat. Toute autre position aurait pour effet de saper la capacité des députés à représenter les opinions de leurs électeurs, notamment des groupes minoritaires. Le fait que des députés moldaves binationaux puissent souhaiter défendre un projet politique que certains jugent incompatible avec les principes et structures actuels de l'Etat moldave ne le rend pas contraire aux règles démocratiques. En tenant compte de ces considérations, la Cour a recherché si la mesure ici en cause visait véritablement à garantir la loyauté envers l'Etat. A cet égard, il est

relevé que la loi n° 273 était l'un des volets d'un ensemble de réformes électorales, les autres ayant consisté à relever le seuil électoral et à interdire les blocs électoraux. Toutes les mesures en question ont eu un effet préjudiciable sur l'opposition, qui par le passé avait eu du mal à obtenir assez de voix pour atteindre le seuil permettant d'accéder au Parlement et n'y était parvenue que par la formation de blocs électoraux. Les résultats du scrutin d'avril 2009 montrent l'effet disproportionné qu'a eu la nouvelle loi. L'allégation du requérant selon laquelle les personnes résidant en Transnistrie, dont une large part possèdent la nationalité russe, ne sont pas visées par la loi ne fait qu'accroître les inquiétudes quant au véritable objet de la législation. Enfin, la Cour juge révélateur que les amendements aient été adoptés moins d'un an avant les élections législatives. Le Gouvernement n'a pas été en mesure de soumettre un seul cas dans lequel un député binational aurait fait preuve de déloyauté envers l'Etat moldave. Le changement de politique électorale n'a guère donné lieu à des explications, si ce n'est que dans son arrêt la Cour constitutionnelle a fait brièvement référence à des mouvements tendant à affaiblir l'Etat moldave. De surcroît, certains éléments semblent indiquer que la loi en question n'est pas appliquée de façon uniforme. Dans ces conditions, la Cour n'est pas réellement convaincue que l'objet de la mesure en cause était de garantir la loyauté des députés envers l'Etat.

En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure, un tour d'horizon de la pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe révèle un consensus sur le point suivant : lorsque la plurinationalité est autorisée, la possession de plus d'une nationalité ne doit pas être un motif d'inéligibilité à la charge de député, même si la population présente une certaine diversité ethnique et que le nombre de députés plurinationaux risque d'être élevé. En dépit de ce consensus, une approche différente peut néanmoins se justifier lorsque des considérations historiques ou politiques particulières appellent une pratique plus restrictive. La Cour insiste sur la situation particulière de la Moldova, qui comprend une part potentiellement importante de binationaux et n'est devenue indépendante qu'à une date relativement récente. A la lumière de l'histoire de la Moldova, elle considère que, lorsque ce pays a proclamé son indépendance en 1991, l'interdiction de la députation aux plurinationaux a pu être justifiée. Toutefois, cette interdiction a été mise en place quelque dix-sept ans après que la Moldova eut accédé à l'indépendance et cinq ans environ après qu'elle eut assoupli sa législation aux fins d'autoriser la double nationalité. Le Gouvernement n'a pas expliqué pourquoi des inquiétudes avaient surgi récemment au sujet de la loyauté des binationaux, et pourquoi ces inquiétudes n'existaient pas quand la Moldova a modifié la loi une première fois afin d'autoriser la double nationalité. Tout en reconnaissant que le nombre de députés possédant deux nationalités est élevé, la Cour souligne aussi qu'une large part des citoyens sont binationaux et que ces personnes ont le droit d'être représentées par des députés qui expriment leurs préoccupations et leurs opinions politiques. En l'espèce, il existe d'autres moyens de protéger les lois, les institutions et la sécurité nationale de la Moldova, tels les sanctions pour comportement illégal ou comportement menaçant les intérêts nationaux, ou le système consistant à subordonner à des habilitations de sécurité l'accès aux documents confidentiels. Une fois jugulée une menace directe pour la démocratie ou l'indépendance, il convient de privilégier les mesures consistant à identifier sur la base d'informations spécifiques une menace crédible pour les intérêts de l'Etat, plutôt que de partir du principe général que tous les binationaux sont une menace pour la sécurité et l'indépendance nationales. La Commission de Venise, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission pour le respect des obligations sont unanimes dans leurs critiques visant l'interdiction en cause. Des inquiétudes ont été exprimées quant à l'effet discriminatoire de la loi n° 273, ainsi qu'à ses conséquences pour la capacité d'un

certain nombre de forces politiques à participer de manière effective au processus politique. Par ailleurs, la Cour prend acte de l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité et de l'engagement qui en découle pour la Moldova d'assurer aux ressortissants moldaves qui possèdent une autre nationalité les mêmes droits et devoirs qu'aux autres ressortissants moldaves.

Enfin, une restriction aux droits électoraux ne saurait avoir pour effet d'empêcher certaines personnes ou certains groupes de prendre part à la vie politique du pays. A cet égard, la Cour souligne l'effet disproportionné qu'a eu la loi sur les partis au moment de son adoption. La Cour doit examiner avec un soin particulier toute mesure qui semble opérer, seule ou à titre principal, au détriment de l'opposition, surtout si de par sa nature la mesure compromet les chances mêmes des partis d'opposition de parvenir un jour au pouvoir. Une restriction de ce type limite les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 au point de porter atteinte à leur substance même et de les priver de toute effectivité. Le fait que l'interdiction ici en cause ait été instaurée peu avant un scrutin, à un moment où la part des voix revenant au parti au pouvoir était en déclin, est une indication supplémentaire du caractère disproportionné de la mesure.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : aucune demande formulée pour dommage.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme
Rédigé par le greffe, ce résumé ne lie pas la Cour.

Cliquez ici pour accéder aux [Notes d'information sur la jurisprudence](#)