



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

Note d'information sur la jurisprudence de la Cour 84

Mars 2006

Ždanoka c. Lettonie [GC] - 58278/00

Arrêt 16.3.2006 [GC]

article 3 du Protocole n° 1

Se porter candidat aux élections

Interdiction faite à une ancienne dirigeante communiste durant l'ère soviétique de se présenter aux élections législatives : *non-violation*

En fait : La requérante, née en 1950 et actuellement élue au Parlement européen, adhéra en 1971 au Parti communiste de Lettonie (PCL), la branche lettone de l'ex-Parti communiste d'Union soviétique. Elle demeura membre du PCL même après l'émergence en avril 1990 d'une faction dissidente qui se déclara en faveur de l'indépendance de la Lettonie et d'un système multipartiste. Le parlement letton, dont la requérante était membre à l'époque, vota en mai 1990 sur l'indépendance de la Lettonie vis-à-vis de l'URSS; le groupe parlementaire auquel appartenait la requérante ne prit pas part au vote.

Le 13 janvier 1991 survint une tentative de coup d'Etat, dans laquelle le PCL était impliqué. Le 3 mars 1991, un référendum, dont la nature et l'importance font l'objet d'une controverse entre les parties, se termina par un vote en faveur de l'indépendance. La Lettonie se déclara indépendante le 21 août 1991. Le PCL fut déclaré illégal deux jour plus tard et officiellement dissous le mois suivant. Toutefois, la requérante continua à siéger au Parlement jusqu'aux élections de juin 1993.

En mars 1997, elle fut élue au conseil municipal de Riga sur la liste du « Mouvement pour la justice sociale et l'égalité des droits en Lettonie ». En juillet 1998 elle présenta sa candidature aux élections législatives, mais la retira après que la Commission électorale centrale eut décidé qu'elle ne satisfaisait pas aux exigences légales.

En janvier 1999, le parquet général demanda au tribunal régional de constater que la requérante avait participé aux activités du PCL après la tentative de coup d'Etat de 1991. Le 15 février 1999, à l'issue d'une procédure contradictoire, le tribunal régional de Riga fit droit à la demande. Saisie par la requérante, la Chambre civile de la Cour suprême débouta l'intéressée le 15 décembre 1999. A compter de cette date, la requérante devint inéligible et perdit son mandat de conseillère municipale de Riga. Elle demanda en vain l'annulation de l'arrêt susmentionné au Sénat de la Cour suprême.

La requérante tenta de se présenter sur une liste indépendante lors des élections législatives de 2002 mais l'enregistrement de sa candidature lui fut refusé.

La Lettonie adhéra à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. La requérante fut autorisée à se présenter aux élections au Parlement européen du 12 juin 2004 et fut élue.

En droit : Perte du statut de victime – Dans la mesure où le Gouvernement évoque la possibilité pour la requérante de prendre part aux élections au Parlement européen, la

Cour admet qu'à cet égard l'article 3 du Protocole n° 1 trouve à s'appliquer. Toutefois, le fait que la requérante soit éligible au Parlement européen ne saurait suffire à exonérer l'Etat de son obligation de respecter les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 en ce qui concerne le Parlement national: *exception préliminaire rejetée*.

Fond : Article 3 du Protocole n° 1 – Les principes applicables sont les suivants :

a) L'article 3 du Protocole n° 1 s'apparente à d'autres dispositions de la Convention protégeant divers droits civiques et politiques tels que, par exemple, l'article 10 ou l'article 11. Il existe indéniablement un lien entre toutes ces dispositions, à savoir la nécessité de garantir le respect du pluralisme d'opinions dans une société démocratique par l'exercice des libertés civiques et politiques. De plus, la Convention et ses Protocoles doivent être considérés comme un tout. Cependant, lorsqu'une atteinte à l'article 3 du Protocole n° 1 est en cause, la Cour ne doit pas automatiquement avoir recours aux mêmes critères que ceux qui sont appliqués pour les ingérences autorisées par le paragraphe 2 des articles 8 à 11 de la Convention, ni ne doit systématiquement fonder ses conclusions au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 sur les principes découlant de l'application des articles 8 à 11 de la Convention. Etant donné l'importance de l'article 3 du Protocole n°1 pour le système institutionnel de l'Etat, cette disposition est rédigée en des termes très différents de ceux des articles 8 à 11. L'article 3 du Protocole n° 1 est libellé en des termes collectifs et généraux, bien que cette disposition ait été interprétée par la Cour comme impliquant également des droits individuels spécifiques. Les normes à appliquer pour établir la conformité à l'article 3 du Protocole n° 1 doivent donc être considérées comme moins strictes que celles qui sont appliquées sur le terrain des articles 8 à 11 de la Convention.

b) La notion de « limitation implicite » qui se dégage de l'article 3 du Protocole n° 1 revêt une importance majeure quand il s'agit de déterminer la légitimité des buts poursuivis par les restrictions aux droits garantis par cette disposition. Etant donné que l'article 3 n'est pas limité par une liste précise de « buts légitimes », tels que ceux qui sont énumérés aux articles 8 à 11, les Etats contractants peuvent donc librement se fonder sur un but qui ne figure pas dans cette liste pour justifier une restriction, sous réserve que la compatibilité de ce but avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention soit démontrée dans les circonstances particulières d'une affaire donnée

c) La notion de « limitation implicite » qui se dégage de l'article 3 du Protocole n° 1 signifie également que la Cour n'applique pas les critères traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » qui sont utilisés dans le cadre des articles 8 à 11. Lorsqu'elle a à connaître de questions de conformité à l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour s'attache essentiellement à deux critères : elle recherche d'une part s'il y a eu arbitraire ou manque de proportionnalité, et d'autre part si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple. Elle réaffirme toujours alors l'ample marge d'appréciation dont jouissent les Etats contractants. De plus, elle souligne la nécessité d'apprécier toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, ce qui implique que des caractéristiques inacceptables dans le cadre d'un système peuvent se justifier dans le contexte d'un autre.

d) La nécessité qu'une mesure législative prétendument contraire à la Convention soit individualisée et le degré d'individualisation requis le cas échéant par celle-ci dépendent des circonstances de chaque affaire particulière, c'est-à-dire de la nature, du type, de la durée et des conséquences de la restriction légale litigieuse. Pour qu'une mesure de restriction soit conforme à l'article 3 du Protocole n° 1, il peut suffire d'un moindre degré d'individualisation que dans les situations concernant un manquement allégué aux articles 8 à 11 de la Convention.

e) Quant au droit de se présenter aux élections, c'est-à-dire l'aspect « passif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour se montre encore plus prudente dans son appréciation des restrictions dans ce contexte que lorsqu'elle est appelée à examiner des restrictions au droit de vote, c'est-à-dire l'élément « actif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. Aussi le droit de se présenter aux élections législatives peut-il être encadré par des exigences plus strictes que le droit de vote. En fait, alors que le critère relatif à l'aspect « actif » de l'article 3 du Protocole n° 1 implique d'ordinaire une appréciation plus large de la proportionnalité des dispositions légales privant une personne ou un groupe de personnes du droit de vote, la démarche adoptée par la Cour quant à l'aspect « passif » de cette disposition se limite pour l'essentiel à vérifier l'absence d'arbitraire dans les procédures internes conduisant à priver un individu de l'éligibilité.

Appliquant ces principes, la Cour souligne en premier lieu que, dans les circonstances de l'espèce, le critère de loyauté politique pouvant être appliqué à des fonctionnaires ne semble guère ou pas pertinent dans la présente affaire qui traite d'une question très différente, à savoir l'éligibilité d'individus aux élections législatives. Le critère de « neutralité politique » ne saurait s'appliquer à des députés de la même façon qu'à d'autres agents de l'Etat, les premiers, par définition, ne pouvant pas être « politiquement neutres ». Elle juge en outre que la restriction litigieuse poursuit des buts compatibles avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention, à savoir la protection de l'indépendance de l'Etat, de l'ordre démocratique et de la sécurité nationale.

Quant à la proportionnalité, la requérante soutient que le programme du PCL montre que cette organisation avait choisi le chemin de la démocratisation depuis 1990. Cependant, les intentions d'un parti doivent s'apprécier à l'aune des actions de ses dirigeants et membres et non à celle de ses slogans officiels. Or la requérante ne s'est jamais démarquée de son parti après le coup d'Etat du 13 juin 1991.

La requérante n'a jamais fait l'objet d'une procédure pénale. Si tel avait été le cas, elle aurait bénéficié de garanties telles que la présomption d'innocence ou le bénéfice du doute. La mesure d'inéligibilité prise à son encontre constitue une mesure spéciale de droit public régissant l'accès à la vie politique au plus haut niveau. Dans le cadre d'une telle procédure, il se peut que les doutes soient interprétés en défaveur de la personne souhaitant présenter sa candidature, que la charge de la preuve soit déplacée sur elle, et que les apparences passent pour revêtir de l'importance. Les autorités lettonnes peuvent à bon droit, sans outrepasser les limites de leur marge d'appréciation, présumer qu'une personne se trouvant dans une position similaire à celle de la requérante a exprimé des opinions incompatibles avec la nécessité d'assurer l'intégrité du processus démocratique, et la déclarer inéligible. La requérante n'a pas réfuté le caractère probant des apparences devant les juridictions internes, ni du reste dans le cadre de la présente procédure. La Convention n'exclut pas que le législateur définisse dans le détail la portée et les modalités d'application d'une mesure de restriction, les tribunaux ordinaires ayant seulement pour tâche de vérifier si une personne en particulier relève de la catégorie ou du groupe visés par la mesure législative en question. Cela vaut particulièrement pour les questions mettant en jeu l'article 3 du Protocole n° 1. La tâche de la Cour consiste essentiellement à apprécier si, au regard de cette disposition, la mesure adoptée par le Parlement est proportionnée, et non à la juger fautive uniquement au motif que les juridictions internes n'avaient pas le pouvoir d'en « individualiser pleinement » l'application à la lumière de la situation et des circonstances particulières de l'individu.

Les personnes dans la situation de la requérante ont un accès effectif à un tribunal pour faire trancher la question de savoir si elles appartiennent à la catégorie définie par le législateur. Les procédures ne sauraient être considérées comme arbitraires. La législation attaquée définit de façon claire et précise la catégorie de personnes qu'elle vise, et est

en outre suffisamment flexible pour permettre aux juridictions internes de rechercher si une personne en particulier relève ou non de cette catégorie.

Il importe peu que la requérante n'ait jamais été poursuivie et qu'elle n'ait pas été révoquée de ses fonctions après les événements de janvier 1991. Il ne faut accorder aucun poids à la question de savoir si le PCL pouvait être considéré comme une organisation légale ou une organisation illégale pendant la période qui a suivi le 13 janvier 1991, car, à partir de cette date au moins, la nature subversive de ses activités fut évidente. Il est clair que la requérante a choisi de soutenir la position antidémocratique de son parti.

Enfin, le fait que la mesure dénoncée ait été introduite seulement en 1995 n'apparaît pas décisif en l'espèce. Il n'est pas surprenant qu'un corps législatif démocratique nouvellement établi, se trouvant dans une phase de tourmente politique, ait besoin d'un temps de réflexion pour examiner quelles mesures il lui faut envisager pour accomplir sa mission. Cela vaut d'autant plus dans le cas de la Lettonie, sur le territoire de laquelle des troupes d'une puissance étrangère, la Russie, sont restées stationnées jusqu'en 1994.

Le point de vue des autorités lettonnes selon lequel il est justifié encore aujourd'hui d'empêcher la requérante de se présenter aux élections législatives peut passer pour conforme aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1. La mesure législative en question, telle qu'appliquée à la requérante, n'est pas jugée arbitraire ou disproportionnée. Le comportement actuel ou récent de l'intéressée n'est pas à prendre en considération, étant donné que la mesure litigieuse est liée uniquement à ses prises de position politiques pendant la période cruciale de la lutte pour « la démocratie par l'indépendance » que la Lettonie a connue en 1991. Si pareille restriction ne peut guère être admise dans le contexte d'un système politique donné, tel que celui par exemple d'un pays qui est doté d'un cadre établi d'institutions démocratiques depuis des dizaines d'années ou plusieurs siècles, elle peut être jugée acceptable en Lettonie, compte tenu du contexte historico-politique ayant conduit à son adoption et de la menace que représente pour le nouvel ordre démocratique la résurgence d'idées qui risqueraient de conduire à la restauration d'un régime totalitaire si on les laissait gagner du terrain.

La Cour attache également de l'importance au fait que le Parlement letton revoit l'article 5 § 6 de la loi de 1995 à des intervalles réguliers ; il l'a d'ailleurs réétudié tout récemment, en 2004. Qui plus est, la Cour constitutionnelle a soigneusement examiné dans son arrêt du 30 août 2000 les circonstances historiques et politiques ayant donné lieu à l'adoption de la loi en Lettonie, et a estimé que la restriction n'était ni arbitraire ni disproportionnée à ce moment-là, c'est-à-dire neuf ans après les événements en question, tout en déclarant que le Parlement letton se devait d'assurer un suivi constant sur la restriction en cause, en vue d'y mettre un terme à bref délai.

Conclusion : non-violation (treize voix contre quatre).

Articles 10 et 11 : Aucune question distincte soulevée sous l'angle de ces dispositions.