



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE SITAROPOULOS ET AUTRES c. GRÈCE**

*(Requête n° 42202/07)*

ARRÊT

STRASBOURG

8 juillet 2010

**CETTE AFFAIRE A ÉTÉ RENVOYÉE DEVANT LA  
GRANDE CHAMBRE, QUI A RENDU SON ARRÊT LE  
15/03/2012**

*Cet arrêt peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Sitaropoulos et autres c. Grèce,**

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

Nina Vajić, *présidente*,

Anatoly Kovler,

Elisabeth Steiner,

Khanlar Hajiyeu,

Dean Spielmann,

Sverre Erik Jebens, *juges*,

Spyridon Flogaitis, *juge ad hoc*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 17 juin 2010,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 42202/07) dirigée contre la République hellénique et dont trois ressortissants de cet Etat, MM. Nikolaos Sitaropoulos, Stephanos Stavros et Christos Giakoumopoulos (« les requérants »), ont saisi la Cour le 20 septembre 2007 respectivement 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 sont représentés par M<sup>e</sup> I. Ktistakis, avocat au barreau d'Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») a été représenté par les délégués de son agent, M. Apessos, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat, M<sup>me</sup> O. Patsopoulou, assesseuse auprès du Conseil juridique de l'Etat et M<sup>me</sup> Z. Hatzipavlou, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. Les requérants allèguent une violation de leur droit garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention.

4. Le 12 septembre 2008, la présidente de la première section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

5. M. Christos Rozakis, juge élu au titre de la Grèce, s'étant déporté, le Gouvernement a désigné M. Spyridon Flogaitis pour siéger en qualité de juge *ad hoc*.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les requérants sont nés respectivement en 1967, 1961 et 1958 et résident à Strasbourg. Ils sont fonctionnaires au Conseil de l'Europe.

7. Par décret présidentiel n° 154/2007 du 18 août 2007, l'Assemblée nationale fut dissoute et la tenue d'élections générales fixée au 16 septembre 2007.

8. Par télécopie du 10 septembre 2007 adressée à l'ambassadeur de Grèce en France, les requérants, résidents permanents en France, ont exprimé leur souhait d'exercer leur droit de vote en France lors des élections du 16 septembre 2007.

9. Dans sa réponse du 12 septembre 2007, en s'appuyant sur les instructions et les informations qui lui avaient été communiquées par le ministère des Affaires Intérieures, l'ambassadeur affirma :

« [L'Etat grec] confirme sa volonté - exprimée souvent au niveau institutionnel- de donner la faculté aux citoyens grecs, résidant à l'étranger, de voter au lieu de leur résidence. Cependant, il est évident que cette question nécessite une réglementation législative, qui n'existe pas à l'heure actuelle. En effet, une telle réglementation ne pourrait pas s'effectuer par un simple acte de l'administration, vu que des mesures spéciales devraient être prises pour la mise en place de centres électoraux au sein des ambassades et des consulats (...). A la lumière de ce qui précède et malgré la volonté exprimée par l'Etat, votre demande ne pourra pas être satisfaite pour des raisons objectives en ce qui concerne les prochaines élections. »

10. Le 16 septembre 2007, les élections générales eurent lieu. Les requérants, qui ne se rendirent pas en Grèce, n'exercèrent pas leur droit de vote.

### II. LE DROIT INTERNE ET INTERNATIONAL PERTINENT

#### A. Le droit interne

##### 1. *La Constitution grecque de 1975*

11. Les dispositions pertinentes de la Constitution se lisent ainsi :

##### **Article premier**

« (...) »

2. La souveraineté populaire constitue le fondement du régime politique.

3. Tous les pouvoirs émanent du peuple, existent pour lui et la nation, et ils sont exercés ainsi qu'il est prescrit par la Constitution. »

**Article 51**

« (...) »

3. Les députés sont élus au suffrage direct, universel et secret par les citoyens ayant droit de vote, ainsi qu'il est prescrit par la loi. La loi ne peut restreindre le droit de vote du citoyen que s'il n'a pas atteint l'âge légal minimum, ou pour des raisons d'incapacité d'exercice ou par l'effet d'une condamnation pénale irrévocable pour certains délits.

4. Les élections législatives ont lieu simultanément sur l'ensemble du territoire. La loi peut fixer les modalités d'exercice du droit de vote par les électeurs qui se trouvent en dehors du territoire national.

5. L'exercice du droit de vote est obligatoire. La loi fixe chaque fois les exceptions et les sanctions pénales. »

12. Après la révision constitutionnelle de 2001, le paragraphe 4 de l'article 51 fut modifié comme suit :

« 4. Les élections législatives ont lieu simultanément sur l'ensemble du territoire. Les modalités d'exercice du droit de vote par les électeurs qui se trouvent en dehors du territoire national peuvent être fixées par une loi adoptée à la majorité des deux tiers du nombre total des députés. Concernant ces personnes, le principe du vote simultané n'exclut pas l'exercice du droit de vote par voie postale ou par un autre moyen approprié, à condition que le décompte des voix et la proclamation des résultats soient achevés en même temps que dans le pays. »

**Article 108**

« 1. L'Etat veille aux conditions de vie de la diaspora hellénique et au maintien de ses liens avec la Mère Patrie. Il veille également à l'instruction et à la promotion sociale et professionnelle des Hellènes qui travaillent en dehors du territoire national.

2. La loi fixe les modalités de l'organisation, du fonctionnement et des compétences du Conseil des Grecs de l'étranger, qui a pour mission d'exprimer toutes les forces de l'hellénisme où qu'il soit. »

*2. La loi électorale en vigueur à l'époque des faits*

13. A l'époque des élections législatives en question, le décret présidentiel n° 96/2007, à savoir la loi électorale en vigueur, prévoyait :

**Article 4 – Droit de vote**

« 1. Tout(e) ressortissant(e) grec(que), âgé(e) de 18 ans révolus, a le droit de voter. (...) »

**Article 5 – Déchéance du droit**

« Est déchue de son droit de vote :

a) Toute personne faisant l'objet d'une mise sous curatelle, conformément aux dispositions du code civil.

b) Toute personne faisant l'objet d'une condamnation pénale irrévocable pour avoir commis un des délits prévus par le code pénal ou le code pénal militaire, pour toute la période de cette condamnation. »

#### Article 6 – Exercice du droit

« 1. Le droit de voter pour une circonscription électorale est réservé à ceux qui sont inscrits sur les listes électorales d'une municipalité ou d'une commune au sein de cette circonscription.

2. L'exercice du droit de vote est obligatoire. »

3. *Le projet de loi intitulé « Exercice du droit de vote aux élections législatives par les électeurs grecs qui résident à l'étranger »*

14. Dans le rapport dudit projet déposé le 19 février 2009 au Parlement par les Ministres des Affaires Intérieures, de Justice et de l'Economie, il est relevé que le projet de loi vise à remplir « une obligation historique d'envergure du Gouvernement qui, incontestablement, renforce les liens des Grecs expatriés avec la patrie ». Le rapport affirme que la consécration du droit de vote pour les Grecs résidant à l'étranger découle tant de l'article 108 que de l'article 51 § 4 de la Constitution. En particulier, s'agissant de l'article 108, le rapport souligne que celui-ci « consacre un 'droit social' aux Grecs expatriés. Ladite disposition oblige l'Etat grec à prendre toutes les mesures nécessaires pour le maintien du lien des Grecs expatriés avec la Grèce, de veiller à leur éducation grecque et à prévoir comme devoir étatique l'ascension sociale et professionnelle des Grecs qui travaillent en dehors du pays. La réglementation des modalités d'exercice du droit de vote des Grecs expatriés aux élections législatives en Grèce contribue incontestablement au tissage de vrais liens entre les Grecs expatriés et leur patrie ». Se référant ensuite à la disposition constitutionnelle spéciale sur ce sujet, à savoir l'article 51 § 4, le rapport relève que la loi à laquelle ledit article fait référence a la qualité d'une loi mettant à exécution la Constitution. Enfin, le rapport considère que « à l'époque de la mondialisation, il n'est pas possible que les Grecs expatriés n'aient pas la parole politique décisive quant à l'évolution de leur propre pays ».

15. Le Conseil Scientifique (*Επιστημονικό Συμβούλιο*) du Parlement, organe de caractère consultatif soumis au président du Parlement, a dressé un rapport sur le projet de loi précité, daté du 31 mars 2009. Il y est observé qu'une partie de la doctrine avait par le passé soutenu que l'article 51 § 4 de la Constitution mettait à la charge du législateur une obligation d'autoriser le droit de vote depuis l'étranger pour les Grecs expatriés. Néanmoins, le Conseil Scientifique, en faisant référence à une autre partie de la doctrine et aux travaux préparatoires de l'article 51 § 4 de la Constitution, affirma que

la reconnaissance du droit de vote depuis l'étranger était facultative et non pas obligatoire pour le législateur. Il releva aussi que le caractère facultatif de ladite disposition constitutionnelle n'avait pas été altéré par la révision constitutionnelle de 2001.

16. Le 7 avril 2009, le projet de loi fut rejeté par le Parlement, faute d'avoir atteint la majorité des deux tiers du nombre total des députés, requise par l'article 51 § 4 de la Constitution.

#### 4. *L'organisation des élections pour le Parlement européen*

17. Selon les informations fournies sur le site Internet du Ministère des Affaires Intérieures, en ce qui concerne les ressortissants grecs résidant à l'étranger, les élections pour le Parlement européen sont ainsi organisées :

« Parallèlement aux électeurs grecs résidant en Grèce, la procédure électorale de notre pays donne le droit de vote aux ressortissants grecs résidant dans les autres pays de l'Union européenne, ainsi qu'aux ressortissants grecs qui se trouveront le jour du scrutin dans l'un des Etats membres de l'U.E. Les résultats de ce vote seront intégrés aux résultats généraux du scrutin sur le territoire grec.

(...)

Pour pouvoir exercer leur droit de vote sur leur lieu de résidence, les Grecs résidant à l'étranger devront :

a) être inscrits sur les listes électorales d'une municipalité ou commune de l'Etat grec ;

b) avoir le droit de voter et ne pas avoir été déchu de ce droit ;

c) déposer une demande auprès des autorités diplomatiques ou consulaires locales (dans la juridiction desquelles ils exerceront leur droit électoral) par laquelle ils déclarent qu'ils désirent voter au lieu de leur résidence (...);

d) résider dans un Etat membre de l'Union européenne le jour du scrutin. A partir de cette demande, ils seront inscrits par le ministère de l'Intérieur sur des listes électorales spéciales.

(...)

Les salles de scrutin (fixées par décision du Ministre de l'Intérieur), destinées à accueillir les bureaux de vote se trouveront dans des locaux appartenant aux autorités diplomatiques ou consulaires ou à d'autres autorités ou services grecs, dans des bureaux indépendants de paroisses grecques orthodoxes et dans des locaux ou établissements appartenant à des communautés, associations et autres organismes grecs. Si ces locaux ne suffisent pas à couvrir les besoins du scrutin, on pourra utiliser des locaux d'un Etat membre de l'U.E.

Le nombre des bureaux de vote (fixés par décision du Ministre de l'Intérieur) qui seront constitués dans la juridiction de chaque ambassade ou consulat résultera des demandes envoyées et sera fonction du nombre d'électeurs ayant déclaré ladite juridiction comme lieu de vote.

(...)

Dans chaque salle, le scrutin se déroulera devant un bureau de vote composé d'un président et de trois électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales. Les présidents seront désignés par la 1<sup>ère</sup> Chambre de la Cour de cassation. Les autres membres des bureaux de vote, constitués d'électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales, seront nommés par l'ambassadeur ou consul local, après tirage au sort public effectué dans les locaux de l'ambassade ou du consulat. Les date et heure du tirage au sort seront communiquées par voie d'affichage dans les ambassades ou consulats.

Les présidents de bureaux de vote seront nommés parmi les magistrats, les fonctionnaires de justice et les avocats de Grèce. Si leur nombre est insuffisant, la 1<sup>ère</sup> Chambre de la Cour de cassation pourra exceptionnellement, pour couvrir les besoins de tous les bureaux de vote, nommer des attachés et secrétaires titulaires d'ambassades et consulats, diplômés d'universités et instituts technologiques, ayant au moins le grade de 1<sup>er</sup> rapporteur, en service dans la juridiction de l'ambassade ou du consulat. »

## B. Le droit international

18. Les textes pertinents adoptés par les organes compétents du Conseil de l'Europe prévoient :

*1. La Résolution n° 1459 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

« (...)

2. Conformément à l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) adopté en décembre 2004, elle invite par conséquent les Etats membres et observateurs auprès de l'Organisation à réexaminer l'ensemble des restrictions existantes aux droits électoraux et à abolir toutes celles qui ne sont plus nécessaires ni proportionnées à la poursuite d'un objectif légitime.

3. L'Assemblée estime que, en principe, la priorité devrait être donnée à l'octroi de droits électoraux effectifs, libres et égaux au plus grand nombre de citoyens, sans tenir compte de leur origine ethnique, de leur santé, de leur statut de membre des forces armées ou de leur casier judiciaire. Il convient de tenir pleinement compte des droits de vote des citoyens domiciliés à l'étranger.

(...)

7. Etant donné l'importance du droit de vote dans une société démocratique, les pays membres du Conseil de l'Europe devraient permettre à leurs citoyens vivant à l'étranger de voter aux élections nationales en tenant compte de la complexité des différents systèmes électoraux. Ils devraient prendre les mesures appropriées pour faciliter autant que possible l'exercice de ce droit, notamment en considérant le vote par correspondance (par courrier), le vote auprès d'un consulat ou le vote électronique, conformément à la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique. Les Etats membres devraient coopérer entre eux à cette fin et éviter d'entraver inutilement l'exercice effectif des droits de vote des ressortissants étrangers résidant sur leur territoire.

(...)

11. Par conséquent, l'Assemblée invite :

i. les Etats membres du Conseil de l'Europe et observateurs concernés :

(...)

b. à accorder des droits électoraux à tous leurs citoyens (ressortissants), sans imposer de condition de résidence;

c. à faciliter l'exercice des droits électoraux des expatriés en instaurant des procédures de vote par correspondance (par courrier et/ou auprès d'un consulat) et en envisageant l'introduction du vote électronique conformément à la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres, et, à cette fin, à coopérer entre eux (...) »

## *2. La Recommandation 1714 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - Abolition des restrictions au droit de vote*

« 1. Renvoyant à sa Résolution 1459 (2005) sur l'abolition des restrictions au droit de vote, l'Assemblée parlementaire invite le Comité des Ministres :

i. à demander instamment aux Etats membres et observateurs :

a. de signer et de ratifier la Convention de 1992 du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144), et d'accorder des droits électoraux actifs et passifs aux élections locales à tous les résidents légaux ; et

b. de réexaminer les restrictions existantes aux droits électoraux des détenus et des membres des forces armées afin d'abolir toutes celles qui ne sont plus nécessaires ni proportionnées dans la poursuite d'un objectif légitime ;

ii. à demander aux services compétents du Conseil de l'Europe, notamment la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et son Conseil des élections démocratiques, de développer leurs activités d'amélioration des conditions permettant l'exercice effectif des droits électoraux des groupes rencontrant des difficultés particulières, comme les expatriés, les détenus, les personnes condamnées pour une infraction pénale, les personnes vivant dans des établissements d'hébergement médicalisé, les militaires ou les groupes nomades ;

iii. à analyser les instruments existants afin d'évaluer la nécessité éventuelle d'une convention du Conseil de l'Europe destinée à améliorer la coopération internationale, cela dans le but de faciliter l'exercice des droits électoraux des expatriés. »

3. *Les textes adoptés par la Commission Européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise)*

**a) Le Code de bonne conduite électorale (Avis n° 190/2002)**

« (...) »

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 ; d'autres modalités de vote sont admissibles aux conditions suivantes :

iii. le vote par correspondance ne doit être admis que si le service postal est sûr et fiable ; il peut être limité aux personnes hospitalisées, aux détenus, aux personnes à mobilité réduite et aux électeurs résidant à l'étranger ; la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles ;

iv. le vote électronique ne doit être admis que s'il est sûr et fiable ; en particulier, l'électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et le corriger, si nécessaire, dans le respect du secret du vote ; la transparence du système doit être garantie ;

v. le vote par procuration ne peut être autorisé que s'il est soumis à des règles très strictes ; le nombre de procurations détenues par un électeur doit être limité (...) »

**b) Le Rapport du 18 mars 2004 (Etude n° 260/2003) sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe**

« (...) »

52. Bien que le « Code de bonne conduite en matière électorale » ne soit pas un document avec effet obligatoire, il exprime d'une certaine manière un standard européen qui peut influencer l'interprétation des normes conventionnelles comme en particulier l'article 3 du premier protocole (voir *infra* 2).

53. La ligne directrice I.3.2 du Code prévoit que le vote électronique ne doit être admis que s'il est sûr et fiable. En particulier, l'électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et le corriger, si nécessaire, dans le respect du secret de vote. La transparence du système doit être garantie. Toute violation du secret de vote doit être sanctionnée (ligne directrice I.4.d.).

54. Aux paragraphes 42 et ss. du rapport explicatif, cette ligne directrice est précisée de la manière suivante :

Même si les techniques du vote mécanique et électronique présentent un avantage manifeste lorsque plusieurs élections ont lieu simultanément, certaines précautions doivent être prises pour limiter les risques de fraude, notamment en permettant à l'électeur de contrôler immédiatement l'enregistrement de son vote. Pour permettre vérifications et recomptages en cas de réclamation, il faut prévoir que la machine imprime automatiquement un bulletin comprenant le vote exprimé et range

automatiquement les bulletins dans une boîte fermée, afin qu'ils soient soustraits aux regards. Tous les moyens utilisés doivent permettre d'assurer la confidentialité du vote (voir rapport explicatif, paragraphe 42). Le vote électronique est « sûr » si le système peut résister aux attaques délibérées ; il est « fiable » si, par lui-même, il fonctionne, quelles que soient les déficiences du matériel ou du logiciel (paragraphe 43). La transparence du système de vote électronique doit être garantie, en ce sens que son fonctionnement correct doit être vérifié (paragraphe 43).

55. Selon la ligne directrice II.1.a., les élections démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, notamment de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques. Les restrictions à ces droits fondamentaux doivent être conformes à la CEDH et, plus généralement, aux conditions de base légale, d'intérêt public et de proportionnalité (cf. paragraphe 60 du rapport explicatif).

56. On peut conclure que d'une part l'institutionnalisation du vote par correspondance et du vote électronique est par principe conforme au Code de bonne conduite. D'autre part, leur conformité dépend surtout de l'accomplissement adéquat par la législation nationale et la pratique juridique des conditions prescrites en prenant particulièrement en considération les conditions techniques et sociales.

**c) Le projet de Rapport du 16 mai 2006 (Etude n° 352/2005) sur la législation et l'administration électorales en Europe**

« Droits de vote octroyés aux ressortissants vivant à l'étranger

56. Le droit de voter depuis l'étranger est un phénomène relativement nouveau. Même dans les démocraties bien établies, les ressortissants vivant à l'étranger ont dû attendre les années 1980 (par exemple en République fédérale allemande ou au Royaume-Uni) ou 1990 (par exemple au Canada et au Japon) pour se voir accorder ce droit. Entre temps, cependant, nombre de démocraties nouvelles ou émergentes en Europe ont introduit des dispositions juridiques instituant ce droit de voter hors du pays. Bien que n'étant pas encore très répandu sur le continent, ledit droit mérite qu'on s'y attache et doit notamment être entouré de certaines garanties en matière d'intégrité du suffrage (...).

(...)

151. Plusieurs démocraties bien établies d'Europe de l'Ouest autorisent le vote par correspondance dont l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande, la Suisse (...). En vue d'une participation maximale, le processus électoral prévoit le vote par correspondance. Ce vote a également été utilisé entre autres en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo afin d'assurer une participation maximale au processus électoral (CG/BUR (11) 74). Cependant, il ne devrait être permis qu'en présence d'un service postal sûr et fiable. Chaque cas doit être évalué individuellement pour déterminer les risques de fraude et de manipulation inhérents au vote par correspondance.

(...) »

### C. L'étude comparative

19. Ayant procédé à une étude comparative du droit interne de trente trois Etats membres du Conseil de l'Europe et fondée principalement sur des données recueillies par la Commission de Venise et par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, la Cour observe que la grande majorité de ces pays autorisent et ont mis en œuvre des procédures pour permettre à leurs ressortissants résidant à l'étranger de voter aux élections législatives. En particulier, vingt-six pays prévoient, sans restriction quant aux personnes concernées, le droit de vote depuis l'étranger (Belgique, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Moldova, Pologne, Pays-Bas, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, Ukraine et Royaume-Uni). Trois Etats membres imposent certaines restrictions au droit de vote pour leurs ressortissants depuis l'étranger (Irlande, Danemark et République tchèque). Enfin, quatre Etats membres ne prévoient pas la possibilité de vote aux élections législatives pour leurs ressortissants résidant à l'étranger (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan et Malte).

## EN DROIT

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

20. Les requérants allèguent qu'en raison de l'impossibilité de voter au lieu de leur résidence, l'exercice de leur droit de voter a été entravé de manière disproportionnée. Ils invoquent l'article 3 du Protocole n° 1, disposition ainsi libellé :

« 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. »

#### A. Sur la recevabilité

##### 1. Quant au deuxième requérant

21. Par une lettre datée du 5 octobre 2009, le deuxième requérant a fait savoir à la Cour sa volonté de se désister de la requête. Il ressort de cette lettre que ce désistement est dénué de toute ambiguïté. Par une lettre du 7 octobre 2009, le Gouvernement a été informé de ce désistement et ne s'y est pas opposé. La Cour constate donc que le deuxième requérant n'entend

plus maintenir sa requête au sens de l'article 37 § 1 a) de la Convention. S'étant assurée qu'aucune circonstance particulière touchant au respect des droits de l'homme garantis par la Convention n'exige la poursuite de l'examen de la requête quant au deuxième requérant en vertu de l'article 37 § 1 *in fine* de la Convention, la Cour considère qu'il y a lieu de rayer la requête du rôle en ce qui le concerne.

## 2. *Quant aux autres requérants*

22. En ce qui concerne les deux autres requérants, la Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

## **B. Sur le fond**

### 1. *Thèses des parties*

#### a) **Le Gouvernement**

23. Le Gouvernement note tout d'abord que les citoyens grecs qui résident à l'étranger, comme les requérants, sont toujours inscrits sur les listes électorales et qu'ils peuvent exercer à tout moment leurs droits électoraux. Par conséquent, le Gouvernement argue que les requérants n'ont pas été privés de leur droit de vote lors des élections du 16 septembre 2007. Il relève que les requérants se sont installés de leur propre gré à Strasbourg et qu'au fil du temps, leur lien avec leur pays d'origine s'est affaibli. Partant, ils ne se trouvent pas dans une situation identique à celle des citoyens grecs qui résident sur le territoire grec et l'obligation de se rendre en Grèce afin d'exercer ledit droit ne constitue pas une entrave disproportionnée dans l'exercice de leurs droits électoraux. Le Gouvernement note sur ce point que la Grèce, à savoir le pays d'origine des requérants, est régulièrement desservie par voie aérienne depuis la France, à savoir leur pays de résidence. Par conséquent, leur voyage pour se rendre en Grèce aux fins d'exercer leur droit de vote n'aurait pas été compliqué, d'autant plus qu'ils ne soulèvent pas de raisons spécifiques qui les auraient empêchés de l'effectuer.

24. En outre, le Gouvernement relève que les requérants n'ont exprimé leur souhait auprès de l'ambassadeur de la Grèce en France d'exercer leur droit de vote en France que le 10 septembre 2007, à savoir six jours avant le déroulement des élections législatives. Pour le Gouvernement, il s'agissait d'une demande déjà tardive qui rendait l'accomplissement de leur souhait impossible de fait. Le Gouvernement affirme qu'en ce qui concerne les élections des représentants au Parlement européen, en vertu de la loi n° 1427/1984, la date limite d'inscription des citoyens grecs sur les listes électorales consulaires se fixe à deux mois avant le jour des élections.

D'ailleurs, le Gouvernement considère que le retard mis par le législateur grec à adopter la loi prévue à l'article 51 § 4 de la Constitution, réglementant ainsi le droit des citoyens grecs de voter depuis l'étranger lors des élections législatives, ne saurait porter violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Il affirme que cela relève de la marge d'appréciation reconnue par la Convention aux autorités nationales quant à la réglementation des modalités d'exercice du droit consacré par l'article 3 du Protocole n° 1.

25. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement note que l'adoption de la loi prévue par l'article 51 § 4 de la Constitution présuppose l'existence d'un consensus politique étendu, ce qui nécessite la concertation entre les partis politiques afin de réussir à adopter ladite loi. Il soutient qu'il a procédé, à ce jour, à l'élaboration de deux avant-projets de lois réglementant le droit de vote des ressortissants grecs depuis l'étranger, qui n'ont pas pour autant été adoptés par le Parlement. Enfin, le Gouvernement argue que la participation des Grecs expatriés aux élections législatives ne peut pas être mise en parallèle avec la mise en œuvre dudit droit en ce qui concerne les élections pour le Parlement européen. Dans ce dernier cas, il ne s'agit que de la consécration du droit de vote pour une partie des Grecs expatriés, à savoir ceux qui résident sur le territoire des Etats membres de l'Union Européenne, obligation qui émane directement du droit de l'Union Européenne et qui est explicitement prévue par la législation interne. Le Gouvernement estime qu'en examinant la présente affaire, la Cour ne saurait méconnaître le rôle subsidiaire du mécanisme de la Convention. Il relève que lorsque des questions de politique générale, comme en l'espèce, sont en jeu, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national.

#### **b) Les requérants**

26. Les requérants notent qu'ils sont inscrits aux registres électoraux en Grèce et qu'ils ont été enregistrés auprès de la Représentation permanente de l'Etat grec à Strasbourg sur la liste spéciale des Grecs expatriés afin de pouvoir exercer leur droit de vote lors de l'élection du Parlement européen. Ils rétorquent que l'impossibilité de voter dans leur Etat de résidence pour les élections législatives en Grèce est une entrave à leur droit respectif, qui est contraire tant à la Constitution grecque qu'à la Convention. Cette entrave résulterait du fait que l'exercice de leur droit de vote est soumis à leur déplacement obligatoire en Grèce. Les requérants admettent qu'ils peuvent, certes, voyager par avion à Samos et Thessalonique, leurs villes d'origine respectives. Or, cette possibilité ne changerait pas la substance de leur allégation, à savoir qu'ils vont ainsi subir des frais non négligeables, et que leur vie professionnelle et familiale sera perturbée, puisque ils seront obligés de s'absenter de leur travail et de leurs familles même pour une période de quelques jours.

27. En outre, les requérants notent qu'en 1862, lors des élections des membres du 2<sup>ème</sup> Congrès national, les citoyens grecs résidant à l'étranger ont pu voter depuis leur lieu de résidence. De plus, ils font valoir que

l'obligation du législateur grec de légiférer conformément aux articles 108 et 51 § 4 de la Constitution grecque est stricte et précisent qu'il s'agit d'une *obligatio* et non pas d'une *facultas*, ce qui est confirmé par les travaux préparatoires du projet de loi du 11 février 2009 intitulé « Exercice du droit de vote aux élections législatives par les électeurs grecs qui résident à l'étranger ». Selon les requérants, un Etat qui n'a pris aucune mesure pendant trente-quatre ans pour réaliser la volonté explicitement énoncée dans la Constitution d'accorder à ses citoyens expatriés le droit de voter à partir de l'étranger ne saurait prétendre à une large marge d'appréciation dans l'application de l'article 3 du Protocole n° 1.

28. Les requérants se réfèrent aux textes adoptés par les organes du Conseil de l'Europe recommandant aux Etats membres du Conseil de l'Europe de prendre des mesures pour lever les obstacles qui s'opposent à l'exercice de leur droit de vote par les expatriés des Etats membres. Ils produisent une étude publiée en 2007 par le « *International Institute for democracy and Electoral Assistance* ». Selon ledit rapport, trente-cinq Etats membres du Conseil de l'Europe garantissent effectivement le droit des expatriés de voter aux élections législatives depuis l'étranger.

29. En dernier lieu, les requérants allèguent qu'ils sont fonctionnaires au Conseil de l'Europe et que leurs fonctions concernent aussi bien les Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Grèce. De ce fait, ils suivent de près les développements politiques, économiques et sociaux dans leur pays. D'ailleurs, les requérants affirment qu'ils sont toujours titulaires de passeports délivrés par l'Etat grec, qu'ils possèdent des propriétés en Grèce et qu'ils sont imposables sur les biens qu'ils y ont éventuellement acquis. Enfin, ils notent qu'ils sont des juristes inscrits à des barreaux d'avocats en Grèce et que tous leurs enfants sont inscrits aux registres d'état civil grec à leur initiative. En conclusion, les requérants allèguent qu'ils ont des liens suffisamment étroits et continus avec la Grèce. En tout état de cause, ils n'estiment pas nécessaire, afin d'établir l'existence de ces liens avec leur pays d'origine, de devoir se rendre en Grèce pour voter aux élections législatives.

## 2. *Appréciation de la Cour*

### a) **Principes généraux**

30. La Cour souligne d'emblée que l'article 3 du Protocole n° 1 consacre un principe fondamental dans un régime politique véritablement démocratique et revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 47, série A n° 113). La Cour a souvent mis l'accent sur le rôle de l'Etat en tant qu'ultime garant du pluralisme et indiqué que ce rôle implique, à la charge de l'Etat, l'adoption de mesures positives pour « organiser » des élections démocratiques dans les « conditions qui assurent la libre

expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (*Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], n° 10226/03, § 106, 8 juillet 2008).

31. L'article 3 du Protocole n° 1 paraît, à première vue, différent des autres dispositions de la Convention et de ses Protocoles car il énonce l'obligation pour les Hautes Parties contractantes d'organiser des élections dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple et non un droit ou une liberté en particulier. Toutefois, eu égard aux travaux préparatoires de l'article 3 du Protocole n° 1 et à l'interprétation qui est donnée de cette clause dans le cadre de la Convention dans son ensemble, la Cour a établi que cet article implique également des droits subjectifs, dont le droit de vote, et celui de se porter candidat à des élections (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, § 51).

32. Ces droits ne sont pas absolus. Il y a place pour des « limitations implicites » et les Etats contractants doivent se voir accorder une large marge d'appréciation en la matière (voir, parmi d'autres, *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 63, CEDH 1999-I, et *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV). Il existe de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux et une multitude de différences au sein de l'Europe, notamment dans l'évolution historique, la diversité culturelle et la pensée politique, qu'il incombe à chaque Etat contractant d'incorporer dans sa propre vision de la démocratie (*Lykourazos c. Grèce*, n° 33554/03, § 51, CEDH 2006-VIII).

33. Néanmoins, il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 ; il lui faut s'assurer que les conditions auxquelles sont subordonnés les droits de vote ou de se porter candidat à des élections 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 (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, § 52). En particulier, aucune des conditions imposées le cas échéant ne doit entraver la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif – autrement dit, elles doivent refléter, ou ne pas contrecarrer, le souci de maintenir l'intégrité et l'effectivité d'une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l'intermédiaire du suffrage universel (*Melnitchenko c. Ukraine*, n° 17707/02, § 56, CEDH 2004-X).

34. S'agissant en particulier des affaires concernant le droit de vote, c'est-à-dire l'aspect « actif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour considère que l'exclusion de groupes ou catégories quelconques de la population doit se concilier avec les principes sous-tendant l'article 3 du Protocole n° 1 (voir, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, § 105, CEDH 2006-IV). La Cour a notamment jugé qu'une législation interne imposant un âge minimum ou des critères de résidence pour l'exercice du droit de vote était en principe compatible avec l'article 3 du Protocole n° 1 (*Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], n° 74025/01, § 62, CEDH 2005-IX *Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), n° 31981/96, CEDH 1999-VI). De même, la Cour a admis qu'une dérogation générale,

automatique et indifférenciée au principe du suffrage universel risque de saper la validité démocratique du corps législatif ainsi élu et des lois promulguées par lui (*Hirst (n° 2)*, *loc. cit.*).

**b) Application en l'espèce**

35. A titre préliminaire, la Cour estime nécessaire de circonscrire l'objet de la présente affaire au regard de l'article 3 du Protocole n° 1. En effet, le grief des premier et troisième requérants porte sur l'omission alléguée de l'Etat grec de consacrer par voie législative la possibilité de voter lors des élections législatives depuis leur lieu de résidence. Partant, ledit grief ne concerne pas l'existence du droit de vote en tant que tel, dès lors que celui-ci leur est, en principe, reconnu par l'article 51 § 3 de la Constitution combiné avec l'article 4 du décret présidentiel n° 96/2007, mais les modalités d'exercice dudit droit. La présente affaire se distingue donc des affaires précédemment examinées par la Cour, afférentes, à titre d'exemple, à l'assujettissement du droit de vote au respect d'une résidence minimale pour une certaine période (voir *Hilbe*, précité) ou la déchéance du droit de vote en vertu d'une loi interdisant son exercice aux détenus condamnés (*Hirst*, précité). Elle se distingue aussi de la décision *X. et association Y. c. Italie* (n° 8987/80, 6 mai 1981, Décisions et rapports 24, p. 195) où la Commission avait conclu que l'obligation d'exercer le droit de vote sur le territoire national ne constituait pas une violation de l'article 3 du Protocole n° 1. En effet, à la différence de l'affaire précitée, la Cour note l'existence en l'espèce d'une disposition constitutionnelle, à savoir l'article 51 § 4 de la Constitution grecque, qui habilite le législateur à fixer les modalités d'exercice dudit droit. De plus, ladite décision de la Commission datant de 1981, la Cour estime nécessaire d'examiner de près dans le cadre de la présente affaire l'évolution du droit du Conseil de l'Europe sur le sujet en cause.

36. La Cour considère donc qu'en l'espèce, sa tâche consiste à examiner si l'absence de réglementation de la modalité d'exercice du droit de vote, tel que la demandent les requérants, a permis « la libre expression de l'opinion du peuple », de sorte qu'elle n'a pas porté atteinte à « l'essence même du droit de vote » (*Matthews*, précité, § 65). Il convient sur ce point de noter que, dans le domaine de l'article 3 du Protocole n° 1, se trouve au premier plan non pas une obligation d'abstention ou de non-ingérence, comme pour la majorité des droits civils et politiques, mais celle, à la charge de l'État, d'adopter des mesures positives pour « organiser » des élections démocratiques (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, § 50).

37. En l'espèce, la Cour relève que l'article 51 de la Constitution hellénique n'exclut nullement que les électeurs qui se trouvent en dehors du territoire national puissent exercer leur droit de vote. Tout au contraire, la disposition constitutionnelle renvoie à la loi pour fixer les modalités d'exercice dudit droit. Comme l'a relevé l'ambassadeur de Grèce en France dans sa réponse aux requérants datée du 12 septembre 2007, leur « demande ne pourr[ait] pas être satisfaite pour des raisons objectives [car elle]

nécessit[ait] une réglementation législative, qui n'exist[ait] pas à l'heure actuelle ».

38. En outre, la Cour note qu'il ne ressort pas de la lettre de l'article 51 § 4 une obligation du législateur de prévoir les modalités d'exercice du droit de vote par les électeurs qui se trouvent en dehors du territoire national. Selon cette disposition lesdites modalités « peuvent être fixées par une loi ». De plus, le Conseil Scientifique du Parlement, dans son rapport daté du 31 mars 2009 et portant sur le projet de loi « Exercice du droit de vote aux élections législatives par les électeurs grecs qui résident à l'étranger », a affirmé que la doctrine n'était pas unanime sur la question de savoir si la disposition constitutionnelle prévoyait une obligation pour le législateur, tout en considérant, pour son compte, que la reconnaissance du droit de vote depuis l'étranger était facultative. Il s'ensuit donc de ce qui précède que le droit grec prévoit, au niveau constitutionnel et, au moins de manière facultative pour le législateur, l'exercice du droit de vote depuis l'étranger pour les électeurs qui résident en dehors du territoire national.

39. La Cour estime que l'état du droit interne en matière de réglementation du droit de vote est essentiel, lors de l'examen de questions relevant de l'article 3 du Protocole n° 1, vu l'ample marge d'appréciation dont jouissent les Etats contractants dans ce domaine et la nécessité d'apprécier toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné (voir *Ždanoka*, précité, § 115). Il est vrai qu'en l'espèce, il ne ressort ni de la lettre ni de l'interprétation de l'article 51 § 4 une obligation directe des autorités internes de consacrer le droit de vote des Grecs expatriés depuis leur lieu de résidence. Les requérants ont toujours le loisir de se rendre en Grèce pour exercer leur droit de vote et, ainsi, la situation litigieuse ne le rend pas caduc. Il n'en reste pas moins que l'impossibilité de l'exercer depuis l'étranger constitue de fait une entrave conséquente à cet égard. Il ressort ainsi du dossier que le droit de vote des requérants est soumis à des frais de déplacement non négligeables et peut entraîner une perturbation considérable de leur vie familiale et professionnelle, ce qui complique considérablement l'exercice dudit droit. La Cour se penchera dès lors sur les circonstances particulières de l'espèce pour examiner si les autorités nationales ont pris toutes les mesures positives nécessaires afin que les requérants puissent effectivement exercer leur droit de vote aux élections nationales.

40. La Cour considère comme particulièrement important en l'occurrence le fait que la Constitution grecque prévoit explicitement depuis 1975 la possibilité pour le législateur de fixer les modalités d'exercice du droit de vote par les électeurs qui se trouvent en dehors du territoire national. De plus, lors de la révision constitutionnelle de 2001, le contenu de l'article 51 § 4 de la Constitution est même devenu plus spécifique ; il y a été précisé que le principe du vote simultané n'excluait pas l'exercice du droit de vote par voie postale ou par un autre moyen approprié, à condition que le décompte des voix et la proclamation des résultats soient achevés en même temps que dans le pays.

41. La Cour ne considère pas que l'article 3 du Protocole n° 1 doive être interprété comme imposant de manière générale une obligation positive aux autorités nationales de garantir le droit de vote aux élections législatives pour les électeurs expatriés. Cela est d'autant plus vrai en l'espèce, que l'article 51 § 4 n'impose pas directement cette sorte d'obligation au législateur. Toutefois, une telle disposition ne saurait rester inapplicable à l'infini, sous peine de voir son contenu et la volonté de ses rédacteurs dépourvus de toute valeur normative. En d'autres termes, le rôle de la Cour n'est pas d'indiquer aux autorités nationales à quel moment et de quelle manière elles devraient mettre en œuvre le contenu de la disposition constitutionnelle en cause, mais uniquement de veiller à ce que celle-ci ne tombe pas de fait en désuétude. En l'espèce, la Cour note que trente-cinq ans environ se sont écoulés depuis l'adoption de l'article 51 § 4 de la Constitution, ce qui constitue un laps de temps particulièrement important, et le législateur n'a pas encore rendu son contenu effectif.

42. La Cour ne perd pas de vue que les autorités nationales ont en effet pris l'initiative d'élaborer un projet de loi intitulé « Exercice du droit de vote aux élections législatives par les électeurs grecs qui résident à l'étranger ». Ledit projet a été déposé au Parlement le 19 février 2009 par les Ministres des Affaires Intérieures, de la Justice et de l'Economie, et soulignait la nécessité de concrétiser par voie législative la disposition constitutionnelle en cause. Le rapport attaché à ce projet relevait que la loi à laquelle l'article 51 § 4 de la Constitution faisait référence, avait la qualité de loi exécutoire de la Constitution. De plus, il soulignait qu'« à l'époque de la mondialisation, il [n'était] pas possible que les Grecs expatriés n'aient pas la parole politique décisive, quant à l'évolution de leur propre pays ». De l'avis de la Cour, ledit projet fait certes preuve de l'intention du pouvoir politique de légiférer dans le domaine circonscrit par l'article 51 § 4 de la Constitution. Néanmoins, force est de constater que ce projet n'a été soumis au Parlement que huit ans environ après la dernière révision constitutionnelle ayant aussi modifié l'article 51 § 4 de la Constitution. De plus, ce projet ayant été rejeté par le Parlement le 7 avril 2009, il en résulte qu'aucune loi n'a mis en œuvre à ce jour le contenu de la disposition constitutionnelle en cause. La Cour note sur ce point que, comme il ressort du dossier, aucune initiative n'a été entreprise depuis dans le but d'adopter la loi prévue par l'article 51 § 4 de la Constitution.

43. En somme, et au vu des considérations précédentes, la Cour estime que l'absence de concrétisation par voie législative du contenu de l'article 51 § 4 de la Constitution établit de fait l'absence de volonté des autorités nationales de mettre en œuvre la reconnaissance aux Grecs expatriés de la possibilité d'exercer leur droit de vote depuis leur lieu de résidence. En raison de cette situation, comme l'avancent les requérants, des questions d'ordre économique, professionnel ou familial peuvent par la force des choses rendre impossible en pratique leur déplacement en Grèce lors des élections nationales. Cela est d'autant plus vrai, à l'égard d'autres compatriotes qui, en raison de leur situation économique ou de

l'éloignement, plus important encore, de leur lieu de résidence, sont *de facto* dépourvus de la possibilité d'exercer leur droit de vote. Par conséquent, l'absence de réglementation du droit de vote pour les expatriés depuis leur lieu de résidence, malgré le prescrit de l'article 51 § 4 de la Constitution, pour une période si longue est susceptible de constituer un traitement inéquitable à l'égard des Grecs expatriés par rapport à ceux qui résident sur le territoire grec.

44. Au demeurant, la Convention étant avant tout un mécanisme de protection des droits de l'homme, la Cour doit tenir compte de l'évolution de la situation dans l'Etat défendeur et dans les Etats contractants en général et réagir, par exemple, au consensus susceptible d'apparaître quant aux buts à atteindre. La présence ou l'absence d'un dénominateur commun aux systèmes juridiques des Etats contractants peut à cet égard constituer un élément pertinent pour déterminer l'étendue de la marge d'appréciation des autorités (voir *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, § 75, CEDH 2009). Vu sous cet angle, l'absence de mise en œuvre, par le Parlement, de la réglementation du droit des expatriés devient plus manifeste, compte tenu de l'évolution du droit du Conseil de l'Europe sur le sujet en cause. En effet, les organes du Conseil de l'Europe font preuve de leur volonté de rendre plus effectif le droit de vote aux élections nationales, en incitant les Etats membres à permettre à leurs citoyens vivant à l'étranger de participer autant que possible au processus électoral. Ainsi, la Résolution n° 1459 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe considère que les Etats membres devraient prendre les mesures appropriées pour faciliter autant que possible l'exercice du droit de vote, notamment par le biais du vote par correspondance. De plus, en vertu de la Recommandation 1714 (2005), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé aux services compétents du Conseil de l'Europe de développer leurs activités d'amélioration des conditions permettant l'exercice effectif des droits électoraux des groupes rencontrant des difficultés particulières, comme les expatriés (voir ci-dessus, paragraphe 18).

45. En dernier lieu, la Commission Européenne pour la démocratie par le Droit (Commission de Venise) a déjà constaté l'expansion depuis les années 1980 de la consécration du droit de voter hors du pays dans le monde et, en particulier, dans nombre de démocraties nouvelles ou émergentes en Europe. Sur ce point, après avoir procédé à une étude comparative du droit interne de trente trois Etats membres du Conseil de l'Europe, la Cour a observé qu'une grande majorité, à savoir vingt-neuf d'entre eux, ont mis en œuvre des procédures pour permettre à leurs ressortissants résidant à l'étranger de voter aux élections législatives (voir ci-dessus, paragraphe 19).

46. La Cour constate donc que, malgré la disposition constitutionnelle datant de 1975, la Grèce se trouve manifestement en-dessous du dénominateur commun des Etats membres contractants en ce qui concerne l'exercice effectif des droits électoraux par les expatriés. Or, la Convention et ses Protocoles doivent s'interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui (*Tyrer c. Royaume-Uni*, 25 avril 1978, § 31, série A n° 26) et

le but de la Convention consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (voir *Micallef c. Malte* [GC], n° 17056/06, § 81, CEDH 2009-...). De plus, un élément supplémentaire doit être pris en compte en l'espèce quant à la marge d'appréciation à accorder à l'Etat défendeur : la circonstance que la Cour se montre plus exigeante dans l'appréciation des restrictions au droit de vote, c'est-à-dire l'élément « actif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 qu'en matière de droit de se présenter aux élections, c'est-à-dire l'aspect « passif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 (voir en ce sens, *Ždanoka*, précité, § 115).

47. Au vu de tous les éléments qui précèdent, la Cour estime qu'en l'espèce, l'Etat défendeur ne saurait se prévaloir de l'ample marge d'appréciation normalement reconnue aux Etats contractants dans le domaine de l'article 3 du Protocole n° 1. Tout en tenant compte de l'autonomie nationale sur les modalités d'exercice du droit de vote, la Cour considère que l'absence de concrétisation législative du prescrit de l'article 51 § 4 de la Constitution pour une période supérieure à trois décennies, combinée avec l'évolution du droit des Etats contractants en la matière, est un élément suffisant pour engager la responsabilité de l'Etat défendeur sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1. Cette constatation permet à la Cour de conclure que le manque de mesures effectives de la part de l'Etat grec afin de garantir aux premier et troisième requérants la possibilité d'exercer leur droit de vote aux élections nationales depuis leur lieu de résidence a porté atteinte au droit à des élections libres.

Partant, il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 en ce qui concerne les premier et troisième requérants.

## II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

48. 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

49. Les requérants réclament 10 000 euros (EUR) chacun au titre du préjudice moral qu'ils auraient subi.

50. Le Gouvernement estime que le constat de violation de l'article 3 du Protocole n° 1 constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante au titre du dommage moral.

51. La Cour estime que le constat de violation de l'article 3 du Protocole n° 1 constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout

dommage moral éventuellement subi par les premier et troisième requérants (voir *Lionarakis c. Grèce*, n° 1131/05, § 60, 5 juillet 2007).

### **B. Frais et dépens**

52. Les requérants demandent également 2 000 EUR, factures à l'appui, pour les frais et dépens engagés devant la Cour.

53. Le Gouvernement affirme que la somme allouée à ce titre ne saurait dépasser les montants habituellement accordés par la Cour dans des affaires similaires.

54. La Cour rappelle que l'allocation de frais et dépens au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et, de plus, le caractère raisonnable de leur taux (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 2000-XI).

55. En l'occurrence, eu égard aux justificatifs produits et aux critères mentionnés ci-dessus, la Cour estime raisonnable d'allouer conjointement aux premier et troisième requérants la somme réclamée en entier, à savoir 2 000 EUR au titre des frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû par eux à titre d'impôt.

### **C. Intérêts moratoires**

56. 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**

1. *Décide*, à l'unanimité, de rayer la requête du rôle en ce qui concerne le deuxième requérant ;
2. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable en ce qui concerne les premier et troisième requérants ;
3. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 de la Convention ;
4. *Dit*, par quatre voix contre trois, que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par les premier et troisième requérants ;

5. *Dit*, à l'unanimité,
- a) que l'Etat défendeur doit verser, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention 2 000 EUR (deux mille euros) conjointement aux premier et troisième requérants, au titre des frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû par eux à titre d'impôt ;
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera 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 ;
6. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 8 juillet 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen  
Greffier

Nina Vajić  
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion en partie dissidente commune aux juges Spielmann et Jebens ;
- opinion dissidente de la juge Vajić ;
- opinion dissidente du juge Flogaitis.

N.A.V.  
S.N.

## OPINION EN PARTIE DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES SPIELMANN ET JEBENS

1. Nous avons voté contre le point 4 du dispositif, aux termes duquel « le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par les premier et troisième requérants ».

2. Pareille absence de redressement est inadéquate. Selon nous, les requérants peuvent incontestablement faire valoir l'existence d'un préjudice moral lié à la frustration de ne pas pouvoir exercer le droit de vote, qui leur est pourtant reconnu par la Constitution grecque combinée avec le décret présidentiel n° 96/2007. L'absence de réglementation de la modalité d'exercice du droit de vote et la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 qui s'ensuit est constitutive d'un préjudice moral qui devrait donner lieu à l'octroi d'une satisfaction équitable.

3. Nous entendons reprendre ci-après l'opinion en partie dissidente des juges Spielmann et Malinverni (paragraphe 7-9) jointe à l'arrêt *Prežec c. Croatie* (n° 48185/07, 15 octobre 2009) et reprise dans l'opinion en partie dissidente des mêmes juges (paragraphe 4) jointe à l'arrêt *Alfantakis c. Grèce* (n° 49330/07, 11 février 2010), qui se réfèrent à l'opinion en partie dissidente du juge Bonello jointe à l'arrêt de Grande Chambre *Aquilina contre Malte* ([GC], n° 25642/94, CEDH 1999-III).

4. De manière générale, et indépendamment des considérations qui précèdent, il conviendrait de se demander si le simple constat de violation d'un droit garanti par la Convention – quel que soit ce droit – est de nature à réparer le préjudice subi par la victime.

5. Il est vrai que, aux termes de l'article 41 de la Convention, la Cour n'accorde une satisfaction équitable que s'il y a lieu. La jurisprudence montre que la Cour a adopté cette solution essentiellement lorsque la victime avait la possibilité d'obtenir réparation au niveau interne, lorsque la violation constatée avait une faible portée, lorsque les autorités internes avaient clairement exprimé leur volonté d'amender la législation ou la pratique à l'origine de la violation ou lorsque, comme en l'espèce, la victime avait la possibilité de demander la réouverture de la procédure interne ou d'obtenir une réparation au plan national.

6. Mais peut-on réellement considérer que le simple constat de violation d'un droit fondamental est véritablement susceptible de constituer une réparation (*Aquilina c. Malte* [GC], n° 25642/94, CEDH 1999-III, opinion en partie dissidente du juge Bonello) ? »

7. On voit mal pourquoi, en présence d'un constat de violation de l'article 3 du Protocole n° 1, « il n'y aurait pas lieu » d'accorder une satisfaction équitable pour le dommage moral subi. L'arrêt n'en dit rien et

en l'absence de motivation à ce sujet<sup>1</sup>, nous ne pouvons que marquer notre désaccord avec ce point du dispositif.

---

<sup>1</sup> Concernant cette absence de motivation, nous ne saurions résister à la tentation de citer un passage particulièrement éloquent de l'opinion en partie dissidente du juge Bonello jointe à l'arrêt *Aquilina c. Malte* : « Il apparaît que c'est en 1975, dans l'affaire *Golder c. Royaume-Uni* (arrêt du 21 février 1975, série A n° 18), que la Cour a employé pour la première fois cette regrettable formule. Ignorant sa propre doctrine selon laquelle toute décision de justice doit être pleinement motivée, la Cour n'a pas indiqué une seule raison expliquant pourquoi le constat de violation devrait également tenir lieu de redressement. Depuis lors, mue par la force irrésistible de l'inertie, la formule a régulièrement refait surface. La Cour n'a manifesté le souci de se départir de la règle selon laquelle elle ne donne ni motifs ni explications que dans quelques-uns seulement des nombreux arrêts ayant eu recours à la formule en cause ». Tel aurait été le cas dans l'arrêt *Nikolova c. Bulgarie* ([GC], n° 31195/96, CEDH 1999-II).

## OPINION DISSIDENTE DE LA JUGE VAJIĆ

(Traduction)

1. Je ne peux souscrire au constat de violation de l'article 3 du Protocole n° 1 que fait la majorité au motif que le « manque de mesures effectives de la part de l'Etat grec afin de garantir aux premier et troisième requérants la possibilité d'exercer leur droit de vote aux élections nationales depuis leur lieu de résidence a porté atteinte au droit à des élections libres » (paragraphe 47 de l'arrêt).

2. Ainsi que la Cour l'a souvent rappelé s'agissant d'élections parlementaires, les droits consacrés par l'article 3 du Protocole n° 1 ne sont pas absolus mais sujets à restrictions. Les Etats contractants jouissent d'une ample marge d'appréciation en la matière pour entourer le droit de vote de conditions. De plus, comme la Cour l'a réitéré à plusieurs reprises, la condition de résidence dont est assorti l'exercice ou la possession du droit de vote aux élections parlementaires ne constitue pas une restriction arbitraire au droit de vote et, en conséquence, n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article 3 du Protocole n° 1 (*Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, § 62, CEDH 2005-IX ; *Melnychenko c. Ukraine*, n° 17707/02, § 56, CEDH 2004-X ; *Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), n° 31981/96, CEDH 1999-VI ; *Polacco et Garofalo c. Italie*, n° 23450/94, décision de la Commission du 15 septembre 1997, Décisions et rapports (DR) 90-A ; *Luksch c. Allemagne*, requête n° 35385/97, décision de la Commission du 21 mai 1997, DR 89-B, p. 175 ; *X et association Y c. Italie*, requête n° 8987/80, décision de la Commission du 6 mai 1981, DR 24, p. 192 ; *X c. Royaume-Uni*, requête n° 7730/76, décision de la Commission du 28 février 1979, DR 15, p. 137).

Ainsi, la Cour a considéré que les raisons suivantes pouvaient justifier de subordonner le droit de vote à une obligation de résidence : 1) le fait qu'un citoyen non résident est concerné moins directement ou moins continuellement par les problèmes quotidiens de son pays et qu'il les connaît moins bien ; 2) le fait qu'il peut être difficile pour les candidats au Parlement d'exposer les différents choix électoraux aux citoyens résidant à l'étranger ainsi que l'absence d'une influence quelconque d'un citoyen résidant à l'étranger sur la sélection des candidats et sur la formulation de leurs programmes électoraux ; 3) la corrélation étroite entre le droit de vote lors d'élections parlementaires et le fait d'être directement visé par les actes des organes politiques ainsi élus ; 4) le souci légitime que peut éprouver le législateur de limiter l'influence des citoyens résidant à l'étranger dans des élections sur des questions certes fondamentales, mais qui touchent en premier lieu les personnes résidant dans le pays (*Hilbe*, décision précitée).

3. Aux termes de l'article 4 de la Constitution grecque, tous les ressortissants grecs, âgés de 18 ans révolus, ont le droit de voter (paragraphe 13 de l'arrêt). Selon l'article 51 § 4, les modalités d'exercice du droit de vote par les électeurs qui se trouvent en dehors du territoire national peuvent être fixées par une loi adoptée à la majorité des deux tiers du nombre total de députés.

Il y a un an, le 7 avril 2009, un projet de loi sur cette question élaboré par le Gouvernement ne recueillit pas la majorité requise et fut rejeté par le Parlement

4. Je conviens tout à fait que la Grèce devrait tenter de trouver des modalités d'exercice du droit de vote pour ses ressortissants qui résident de manière permanente ou temporaire à l'étranger. Cependant, à mon avis, il s'agit-là d'une question qui appelle la recherche par le parlement grec d'un équilibre politique délicat.

Les Etats parties jouissent d'une ample marge d'appréciation quant au choix et à l'organisation de leur système électoral, l'article 3 du Protocole n° 1 n'engendrant aucune « obligation d'introduire un système déterminé » (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 54, série A n° 113). A cet égard, la Cour a rappelé que les règles en la matière varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque Etat ; la multitude de situations prévues dans les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière. Aux fins d'application de l'article 3, toute loi électorale doit toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre (*Py c. France*, n° 66289/01, § 46, CEDH 2005-I (extraits)), sous réserve que le système choisi prévoit des conditions qui assurent « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Pour les pays comme la Grèce, d'où sont issues des diasporas importantes, la question de savoir dans quelle mesure et selon quelles modalités les citoyens résidant à l'étranger doivent participer aux élections parlementaires sur des questions qui touchent en premier lieu les personnes vivant dans le pays devrait d'autant plus être tranchée dans le pays, et non à Strasbourg. Ce processus semble être en cours en Grèce et il serait dans son intérêt de le mener à son terme en temps voulu.

5. Je ne saurais souscrire à l'avis de la majorité selon laquelle la présente affaire se démarque de la jurisprudence existante car elle ne concerne que les modalités d'exercice du droit de vote, puisque « la Constitution grecque habilite le législateur à fixer les modalités d'exercice dudit droit ». J'estime encore moins que le fait que la décision *X. et association Y* (précitée) remonte à 1981 entraîne qu'il faille passer outre à cette décision : « De plus,

ladite décision de la Commission datant de 1981, la Cour estime nécessaire d'examiner de près dans le cadre de la présente affaire l'évolution du droit du Conseil de l'Europe sur le sujet en cause » (paragraphe 35 et 44 de l'arrêt). A mon sens, il reviendrait à la Grande Chambre de se pencher sur cet aspect spécifique du droit de vote et de changer à cet égard l'interprétation de l'article 3 du Protocole 1 à la Convention si elle le souhaitait. Le « droit du Conseil de l'Europe » pertinent, à savoir une recommandation et une résolution de l'Assemblée parlementaire et des textes adoptés par la Commission de Venise, peut passer pour donner des pistes intéressantes quant aux objectifs qu'il convient de poursuivre en la matière. Cependant, ces instruments ne créent en soi aucune obligation juridique pour les Etats. Quant à la recherche de droit comparé qui figure au paragraphe 19 de l'arrêt, elle indique manifestement une tendance reflétant les évolutions récentes dans les droits des Etats parties en la matière. Cet état de fait ne crée en aucun cas une obligation pour la Grèce d'introduire un droit de vote pour ses ressortissants résidant à l'étranger, encore moins une obligation de les autoriser à voter sur leur lieu de résidence effectif (paragraphe 43 et 47 de l'arrêt). La Cour a du reste indiqué que, lorsque les Etats contractants adoptent des méthodes différentes pour traiter la question du droit de vote de certains groupes ou certaines catégories de citoyens, elle doit se borner à déterminer si la restriction litigieuse outrepassé une marge d'appréciation acceptable et laisser le législateur choisir les moyens de garantir les droits énoncés à l'article 3 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Hirst*, arrêt précité, § 84).

6. En l'espèce, même si les requérants entretiennent certainement des liens étroits avec la Grèce (paragraphe 29 de l'arrêt) et sont propriétaires de biens assujettis à l'impôt dans le pays, le point essentiel demeure que les requérants ayant choisi de résider à l'étranger, leur situation est sensiblement différente de celle des citoyens résidant en permanence en Grèce. Dans une situation similaire, la Commission a estimé que la restriction au droit de vote de la requérante n'était pas arbitraire, et a relevé que, s'agissant notamment de la corrélation existant entre le droit de vote lors d'élections parlementaires et le fait d'être visé par les actes des organes politiques ainsi élus, la requérante ne pouvait pas faire valoir qu'elle était visée par les actes de ces organes politiques au même degré que les citoyens résidants (*X. c. Royaume-Uni*, décision précitée).

7. Eu égard à ce qui précède, j'estime que la conclusion de la majorité s'écarte de la jurisprudence établie, qui autorise une ample marge d'appréciation quant à l'application de l'article 3 du Protocole n° 1. En outre, on peut interpréter cette conclusion comme impliquant une obligation positive très large quant aux modalités de vote, c'est-à-dire une reconnaissance générale du droit des citoyens résidant à l'étranger de voter

depuis leur lieu de résidence (paragraphe 43 et 47 de l'arrêt), ce que je ne saurais accepter. Si elle est confirmée, pareille solution non seulement concernerait un grand nombre de citoyens européens mais elle pourrait aussi engendrer des problèmes politiques, organisationnels et/ou économiques considérables pour de nombreux États membres du Conseil de l'Europe.

## OPINION DISSIDENTE DU JUGE FLOGAITIS

(Traduction)

J'estime que dans les circonstances juridiques et factuelles de l'espèce la Grèce ne devrait pas être condamnée. Cette affaire soulève de nombreuses questions délicates, qui appellent une analyse approfondie et des réponses prudentes.

La Grèce est un pays unique en Europe quant à l'importance de sa diaspora, qui a essaimé dans le monde entier. Des millions de Grecs ont émigré, en particulier au cours du 20<sup>e</sup> siècle, sur tous les continents. Tous, ainsi que leurs descendants, peuvent revendiquer la nationalité grecque, la Grèce ayant adopté à cet égard la règle du *jus sanguinis*. Les Grecs peuvent acquérir autant de nationalités qu'ils le veulent, mais la Grèce les considérera toujours comme ses enfants. Il semble que dans la seule ville de Melbourne il y ait plus de ressortissants australiens qui se réclament de leur ascendance grecque que dans n'importe quelle ville grecque, à part Athènes.

Organiser un scrutin de vote sur toute la planète pour un nombre d'électeurs potentiels au moins égal à celui des électeurs résidant en Grèce n'est pas simple – tant au niveau pratique que sur le plan politique –, en particulier dans un pays où l'existence d'un processus électoral normal remonte seulement à 35 ans. Le vote international doit garantir un scrutin égalitaire en même temps qu'exclure toute possibilité de fraude.

La Grèce a introduit dans sa Constitution la possibilité de voter pour les Grecs de la diaspora : il est prévu que les modalités de ce vote soient définies par une loi du Parlement, qui doit être adoptée à la majorité des deux tiers. Cette exigence se justifie par la grande importance que revêt le vote de la diaspora pour la politique nationale, car seule une loi largement soutenue par les forces politiques grecques peut constituer le fondement d'une réforme qui, en pratique, donnera aux Grecs qui ont quitté définitivement la Grèce, où même à ceux qui n'y ont jamais mis les pieds, un rôle déterminant à l'avenir quant aux décisions prises dans le pays.

La Grèce a déjà tenté une première fois de faire passer une telle loi. Bien que cette première tentative ait échoué, les partis politiques présents au Parlement ont démontré leur volonté de trouver une solution au problème. Au vu de tout ce qui précède, je ne peux souscrire au constat de violation auquel parvient la majorité.