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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête nº 77032/12
William DUPRÉ
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 3 mai 2016 en une chambre composé de :

Angelika Nußberger, *présidente,*
Ganna Yudkivska,
Erik Møse,
André Potocki,
Yonko Grozev,
Carlo Ranzoni,
Mārtiņš Mits, *juges,*

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 23 novembre 2012,

Vu la décision du 26 mars 2015 déclarant une partie de la requête irrecevable conformément à l'article 54 § 3 du règlement de la Cour,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. William Dupré, est un ressortissant français né en 1967 et résidant à Bondy. Le président de la section l'a autorisé à assurer lui-même la défense de ses intérêts devant la Cour (article 36 § 2 du règlement).

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. François Alabrune, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

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

4. Le traité emportant modification du traité sur l'Union européenne et du traité instituant les Communautés européennes, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, est entré en vigueur le 1er décembre 2009, soit après les élections européennes de juin 2009.

5. Ces élections avaient, dans chaque État membre, pourvu le nombre de représentants au Parlement européen fixé par le traité de Nice et non pas celui fixé par le traité de Lisbonne, qui attribue dix-huit sièges supplémentaires au total. Afin de remédier à cette distorsion, un protocole adopté le 23 juin 2010 modifia l'article 2 du protocole sur les dispositions transitoires annexé au traité de Lisbonne. Il fixa, pour ceux des États membres dont le nombre de représentants au Parlement européen aurait été plus élevé si le traité de Lisbonne avait été en vigueur à la date des élections européennes de juin 2009, le nombre de sièges supplémentaires alloués jusqu'à la fin de la législature 2009-2014, portant de soixante-douze à soixante-quatorze le nombre de représentants au Parlement européen dévolus à la France.

6. Le protocole donna aux États membres concernés trois possibilités pour désigner les personnes qui occuperaient ces sièges supplémentaires : par une élection au suffrage universel direct, conformément aux dispositions applicables pour les élections au Parlement européen ; par référence aux résultats des dernières élections européennes ; par désignation par leur parlement national, en son sein, du nombre de députés requis, selon une procédure *ad hoc*, les personnes en question devant avoir été élues au suffrage universel direct.

7. Par une loi du 26 mai 2011 (loi no 2011-575, relative à l'élection des représentants au Parlement européen), la France opta pour la troisième possibilité (les autres États membres concernés optèrent pour la deuxième possibilité). L'étude d'impact du projet de loi précisait que la désignation sur la base des résultats des élections de juin 2009 avait été écartée parce que cela posait des difficultés au regard du principe de sincérité du scrutin, et que l'organisation d'une élection partielle avait été exclue en raison de son coût, de la faible participation probable, et de son caractère peu approprié à l'objet de l'élection. Elle ajoutait que, par comparaison, la désignation des deux représentants par le Parlement national présentait les avantages suivants : simplicité et lisibilité, rapidité, faible coût et légitimité des nouveaux représentants, déjà élus au suffrage universel.

8. L'élection eut lieu le 6 décembre 2011.

9. Le requérant, actuel président du parti humaniste, avait été candidat aux élections européennes à trois reprises : en 1999, 2004 et 2009. Dans l'impossibilité de se présenter à cette nouvelle élection et de participer au vote, il a, le 15 décembre 2011, saisi le Conseil d'État d'une requête en

annulation de cette élection sur le fondement notamment des articles 3 du Protocole n° 1 et 13 et 14 de la Convention.

10. Aux termes de l'article 25 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort du contentieux électoral des élections européennes qui se déroulent selon la procédure prévue par cette loi. En l'espèce, par une décision du 22 mai 2012, il rejeta le recours du requérant au motif que ni la loi du 26 mai 2011 ni d'autres dispositions législatives ne donnaient compétence au juge administratif pour connaître d'une requête formée contre l'élection des deux représentants au parlement européen, élus par dérogation aux dispositions de la loi du 7 juillet 1977.

GRIEFS

11. Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1, le requérant dénonce une violation de son droit à des élections libres. Il soutient qu'en optant pour la désignation des deux membres supplémentaires du Parlement européen par l'Assemblée nationale, la France a empêché d'autres personnes que les députés de la Nation de concourir à l'élection. Selon lui, si l'article 3 du Protocole n° 1 n'exclut pas le recours au suffrage indirect pour désigner une partie du corps législatif, il n'autorise pas de restreindre le droit de se présenter à une élection au point qu'il ne soit accordé qu'à un petit cercle (577 personnes), uniquement composé d'élus.

12. Invoquant l'article 14 de la Convention, le requérant estime qu'en limitant ainsi le droit de se présenter à une élection aux membres de l'Assemblée nationale, au sein de laquelle très peu de partis politiques sont représentés, la France n'a pas assuré aux candidats potentiels des partis non représentés (dont lui-même) la jouissance sans distinction des droits reconnus par l'article 3 du Protocole n° 1.

EN DROIT

I. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 37 § 1 DE LA CONVENTION

13. À titre principal, le Gouvernement invite la Cour à rayer la requête du rôle en application de l'article 37 § 1 c) de la Convention, aux termes duquel :

> « 1. A tout moment de la procédure, la Cour peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure

(...)

c) que, pour tout autre motif dont la Cour constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête.

Toutefois, la Cour poursuit l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles l'exige. »

14. Il souligne que la loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 avait pour seul objet, à titre transitoire, l'élection de deux représentants français supplémentaires au parlement européen pour la législature 2009-2014. Se référant à l'arrêt *Léger c. France* (radiation) [GC] (n° 19324/02, 30 mars 2009) ainsi qu'aux décisions *Adrian Mihai Ionescu c. Roumanie* (1er juin 2010 n° 36659/04) et *Boelens et autres c. Belgique* (11 septembre 2012, nos 20007/09, 20019/09 et 20024/09) qui y renvoient, il ajoute que le respect des droits de l'homme n'exige pas la poursuite de l'examen d'une requête lorsque la loi pertinente a été abrogée ou modifiée et que l'affaire ne présente plus qu'un intérêt historique.

15. Le requérant précise que, si la Cour est obligée de poursuivre l'examen d'une requête si le respect des droits de l'homme l'exige, elle ne l'est pas de la rayer du rôle lorsqu'il ne se justifie plus d'en poursuivre l'examen. Selon lui, en tout état de cause, son affaire n'a pas qu'un intérêt historique puisqu'elle touche aux rapports entre l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et un État membre commun alors même que l'Union européenne aspire à devenir membre du Conseil de l'Europe.

16. La Cour rappelle que, si la Grande Chambre a retenu dans l'affaire *Léger* précitée que le respect des droits de l'homme n'exigeait pas qu'elle poursuive l'examen de la requête, c'est non seulement parce que la législation pertinente avait été modifiée mais aussi parce que des questions similaires avaient été résolues dans d'autres affaires portées devant elle. Tel n'étant pas le cas en l'espèce, elle estime qu'il n'y a pas lieu de rayer la requête du rôle en application de l'article 37 § 1 de la Convention.

II. SUR LA QUALITÉ DE VICTIME DU REQUÉRANT

17. Le Gouvernement demande à la Cour de juger que le requérant n'a pas la qualité de victime, au sens de l'article 34 de la Convention. Il souligne, premièrement, que l'élection de ces deux représentants était la deuxième phase de l'élection des députés au parlement européen pour la législature 2009-2014, la première phase ayant eu lieu en juin 2009 ; or le requérant a pu se porter candidat lors de cette première phase. Deuxièmement, il constate que, même si le législateur français avait opté pour une élection *ad hoc* ou recouru aux résultats des élections de juin 2009 pour désigner le suivant de liste, cela aurait, « au regard des éléments démographiques connus », conduit à attribuer les deux sièges supplémentaires aux circonscriptions Nord-Ouest et Ouest ; n'ayant pas été

candidat dans ces circonscriptions en 2009, le requérant n'aurait pas pu se porter candidat ou être sélectionné.

18. Le requérant estime que l'on ne peut considérer que les élections européennes de 2009 et l'opération consistant à désigner deux députés européens supplémentaires constituaient une seule et même élection. Il déclare ne pas voir par quel raisonnement juridique le Gouvernement parvient à considérer que seuls les personnes candidates dans les circonscriptions Nord-Ouest et Ouest en juin 2009 et alors non élues auraient pu, à l'occasion d'une élection *ad hoc*, concourir pour l'attribution des sièges supplémentaires. Il attire l'attention de la Cour sur le fait que le Gouvernement se contredit lorsqu'il affirme à la fois qu'il n'a pas été exclu du processus électoral puisqu'il a pu se présenter en 2009, et que, pour pouvoir être candidat en 2011, il fallait s'être déjà présenté en 2009. Il en déduit que le principal obstacle juridique à l'élection au suffrage universel direct faisait défaut et qu'il convient en conséquence de lui reconnaître la qualité de victime d'une violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

19. La Cour estime qu'il n'est pas nécessaire qu'elle examine la thèse du Gouvernement selon laquelle le requérant ne peut se dire victime des violations alléguées, la requête étant en tout état de cause irrecevable pour un autre motif.

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

20. Le requérant se plaint d'une violation de l'article 3 du Protocole n° 1, aux termes duquel :

> « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

21. Le Gouvernement invite la Cour à conclure à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Il rappelle tout d'abord que la Cour a jugé que les États contractants jouissent d'une grande latitude pour établir les critères d'éligibilité et que son rôle se limite alors pour l'essentiel à vérifier l'absence d'arbitraire dans les procédures internes conduisant à priver un individu de l'éligibilité. Or, vu les motifs sur lesquels repose le choix du législateur, il n'y aurait pas d'arbitraire en l'espèce. Il indique à cet égard que la raison pour laquelle l'option du recours aux résultats des élections de juin 2009 a été écartée se trouve dans le fait qu'elle impliquait d'utiliser *a posteriori* les résultats d'un scrutin pour pourvoir des sièges dont les électeurs n'étaient pas informés de l'existence au moment où il se sont exprimés, ce qui aurait été contraire au principe constitutionnel de sincérité du scrutin ; les résultats auraient de plus varié en fonction de la date des chiffres de population utilisés pour déterminer sur quelle circonscription ces

nouveaux sièges auraient dû être imputés. Quant au recours à une élection *ad hoc*, il aurait été disproportionné s'agissant de la mise en œuvre d'une disposition transitoire, en raison de son coût et d'une probable faible participation. Ce seraient ainsi des raisons tenant aux spécificités des règles électorales et au souci d'assurer des élections loyales et claires qui auraient conduit à écarter ces deux options. Le Gouvernement fait ensuite valoir que le choix de recourir à l'élection des deux représentants français supplémentaires au Parlement européen au sein de l'Assemblée nationale a permis leur désignation par les députés nationaux, c'est-à-dire par des représentants de la Nation et du peuple élus au suffrage universel direct.

22. Le requérant invite la Cour à conclure à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

23. La Cour rappelle que cette disposition implique notamment le droit de se porter candidat aux élections législatives (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, §§ 47-51, série A n° 113) et s'applique aux élections des membres du Parlement européen (*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, §§ 44 et 64, CEDH 1999-I).

24. Elle rappelle également que les droits garantis par cette disposition ne sont pas absolus : il y a place pour des « limitations implicites », et les États contractants ont une marge d'appréciation en la matière. Ils disposent tout particulièrement d'une grande latitude pour établir les critères d'éligibilité et, d'un point de vue général, ils peuvent fixer des conditions plus strictes pour l'éligibilité que pour le droit de voter. Toutefois, si la marge d'appréciation est large, elle n'est pas illimitée, et 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 limitations en question ne réduisent pas le droit dont il s'agit au point de l'atteindre dans sa substance même et de le priver de son effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés ; en particulier, ces limitations ne doivent pas contrecarrer « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». S'agissant du but poursuivi, l'article 3 du Protocole n° 1 ne contenant pas une liste de « buts légitimes » susceptibles de justifier des restrictions à l'exercice des droits qu'il garantit, ni ne renvoyant à ceux qui sont énumérés par les articles 8 à 11 de la Convention, les États contractants sont libres de se fonder sur un but qui n'est pas mentionné par ces dernières dispositions, sous réserve de sa compatibilité avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention (voir les principes généraux relatifs à l'article 3 du Protocole n° 1 tels qu'il se trouvent notamment exposés dans les arrêts *Ždanoka c. Lettonie* [GC] (n° 58278/00, § 115, CEDH 2006-IV) et *Paksas c. Lituanie* [GC] (n° 34932/04, §§ 96 et 100, CEDH 2011 (extraits)).

25. En l'espèce, la Cour relève que le Gouvernement souligne que son choix parmi les trois possibilités offertes par le protocole du 23 juin 2010 de

faire désigner les deux membres supplémentaires du Parlement européen par l'Assemblée nationale était guidé par les spécificités des règles électorales et le souci d'assurer des élections loyales et claires. Elle constate par ailleurs qu'il ressort de l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen que ce choix a été fait au vu des problèmes que posaient les deux autres possibilités : risque de faible participation et coût élevé pour seulement deux sièges dans le premier cas ; problème de conformité à la Constitution et complexité organisationnelle dans le deuxième cas (paragraphe 7 ci-dessus). Elle admet que de telles considérations sont de nature à caractériser un but légitime dans le contexte de l'article 3 du Protocole n° 1.

26. Cela étant, la Cour constate que la mesure dénoncée par le requérant était transitoire, qu'elle n'a duré que la moitié de la législature (soit deux années et demie sur cinq), qu'elle a pris fin avec les élections de 2014, et qu'elle ne concernait que deux des soixante-quatorze sièges réservés aux députés européens français. La limitation du droit de se porter candidat qu'elle a induit doit donc être significativement relativisée, d'autant plus en l'espèce que le requérant avait participé au scrutin organisé en 2009 pour la même législature. On ne saurait donc retenir que cette mesure a réduit le droit de se porter candidat garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 au point de l'atteindre dans sa substance même et de le priver de son effectivité, ni qu'elle était autrement disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi.

27. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

28. Le requérant se plaint d'une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1. L'article 14 est ainsi libellé :

> « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

29. Le Gouvernement relève que le requérant n'invoque que sommairement l'article 14, sans même exposer le fondement de la discrimination dont il entend se plaindre. Il souligne ensuite que la législation qu'il dénonce ne le visait pas personnellement mais s'appliquait de la même manière à toutes les personnes autres que les députés. Selon lui, dans l'hypothèse où le requérant entend se plaindre d'une discrimination à

l'égard des députés nationaux, il convient de retenir qu'ils n'étaient pas dans une situation identique au regard de l'élection, les députés étant des élus de la Nation déjà désignés au suffrage universel. Ainsi, en prévoyant que deux des soixante-quatorze sièges attribués à la France au Parlement européen seraient pourvus par désignation au sein de la représentation nationale en raison d'une situation exceptionnelle et transitoire, la législation nationale n'aurait introduit aucune discrimination.

30. Le requérant ne réplique pas.

31. La Cour renvoie aux principes généraux relatifs à l'article 14 de la Convention tels qu'ils sont exposés dans l'arrêt *Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC] (n° 42184/05, § 61, CEDH 2010) notamment. En l'espèce, elle estime qu'en tout état de cause, pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus dans le contexte de l'article 3 du Protocole n° 1, la différence de traitement dénoncée par le requérant poursuivait un but légitime et était proportionnée par rapport à celui-ci.

32. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 26 mai 2016.

Claudia Westerdiek
Greffière

Angelika Nußberger
Présidente