SUR LA RECEVABILITE

de la requête N° 11406/85
présentée par Marcel FOURNIER
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 10 mars 1988 en présence de

MM. J.A. FROWEIN, Président en exercice
S. TRECHSEL
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
G. BATLINER
J. CAMPINOS
H. VANDENBERGHE
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY

M. J. RAYMOND, Secrétaire adjoint de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 25 janvier 1985 par Marcel FOURNIER contre la France et enregistrée le 26 février 1985 sous le N° de dossier 11406/85 ;

Vu le rapport prévu à l'article 40 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

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

1. Le requérant, ressortissant français né en 1922, est avocat retraité et réside à la Turbie (Alpes-Maritimes).

La requête concerne la loi No 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants français à l'Assemblée des Communautés européennes (Parlement européen) et vise les articles 3, 11, 18 et 19 de cette loi.

2. Loi du 7 juillet 1977

Article 3 (Mode de scrutin)

"L'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste.
Les listes qui n'ont pas obtenu au moins cinq pour cent des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges."

Article 11 (Déclaration de candidatures)

"Un mandataire de chaque liste doit verser à la caisse des dépôts et consignations un cautionnement de 100.000 F.
Le cautionnement est remboursé aux listes qui ont obtenu au moins cinq pour cent des suffrages exprimés.
Sont prescrits et acquis au Trésor public les cautionnements non réclamés dans le délai d'un an à dater de leur dépôt."

Article 18 (Propagande)

"L'Etat prend à sa charge les dépenses provenant des opérations effectuées par les commissions instituées à l'article précédent ainsi que celles qui résultent de leur fonctionnement.
En outre, il est remboursé aux listes de candidats ayant obtenu au mons cinq pour cent des suffrages exprimés le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires, ainsi que les frais d'affichage.
Pour l'application du précédent alinéa, un décret en Conseil d'Etat déterminera, en fonction du nombre des électeurs inscrits, la nautre et le nombre des bulletins, affiches et circulaires dont le coût sera remboursé. Il déterminera également le montant forfaitaire des frais d'affichage.
Sont interdits tous modes d'affichage et de diffusion de documents de propagande autres que ceux définis par la présente loi et le décret subséquent."

Article 19

"Les listes de candidats peuvent utiliser les antennes des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision pendant la campagne électorale.

Une durée d'émission de deux heures est mise à la dispositon des listes présentées par les partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Cette durée est répartie également entre les listes.

Une durée d'émission de trente minutes est mise à la disposition des autres listes et répartie également entre elles sans que chacune d'entre elles puisse disposer de plus de cinq minutes.

Dans des conditions d'équité et d'efficacité qui seront fixées par décret, les émissions devront être diffusées dans le même texte tant sur les antennes de la télévision nationale que sur celles de la radiodiffusion française.

La durée des émissions fixée ci-dessus s'entend de deux heures et de trente minutes à la télévision et d'un même temps à la radiodiffusion française.

Les frais de cette diffusion sont à la charge de l'Etat.

Les horaires des émissions et les modalités de leur réalisation sont fixées par la commission prévue à l'article 22 après consultation des présidents des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision."

3. Le 17 juin 1984 eurent lieu les élections pour la désignation des représentants français au Parlement européen. Le requérant qui a pris part à ces élections en tant qu'électeur, a saisi le Conseil d'Etat d'un recours en annulation de l'élection des députés français invoquant, entre autres, les dispositions de l'article 10 de la Convention.

Le 23 novembre 1984 le Conseil d'Etat a rejeté le recours.

4. Le requérant soutient que les dispositions précitées de la loi du 7 juillet 1977 violent l'article 10 de la Convention pris seul et en combinaison avec l'article 14 de la Convention. Il soutient d'autre part qu'il y a également violation de l'article 13 de la Convention.

Le requérant soutient en particulier ce qui suit.

5. Premièrement, la Convention serait violée par la disposition contenue à l'article 3 al. 3 de la loi en cause fixant à 5 % le seuil à atteindre par une liste de candidats pour être admis à la répartition des sièges. De l'avis du requérant cette disposition, posant une différence de droit entre les grands partis politiques et les minorités nationales, violerait le principe de l'égalité et le droit à la liberté d'expression.

6. Deuxièmement, la Convention serait violée par l'article 11 ainsi que par l'article 18 al. 2 de la loi en cause imposant aux listes de candidats présentées aux élections un cautionnement de 100.000 F qui n'est remboursable, tout comme les frais de propagande, qu'aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

De ce fait, le système français créerait une sélection par la fortune interdisant la libre expression des opinions politiques.

7. Troisièmement, il y aurait violation de la Convention du fait de l'inégalité résultant du temps de parole accordé à l'antenne pour les candidats figurant sur des listes présentées par des parties et groupements représentés par les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat et les autres candidats.

Selon le requérant, des élections libres, assurant la libre expression de l'opinion du peuple sans distinction aucune fondée notamment sur les opinions politiques, devraient imposer en période électorale que l'égalité de tous les candidats soit respectée et, partant, que le temps de parole pendant cette période sur les chaînes de télévision soit égal.

8. Enfin, il n'existerait pas en l'espèce un recours effectif pour faire valoir des violations de la Convention devant l'instance qu'est le Conseil d'Etat. En effet, cette juridiction, en cas de conflits entre deux lois, appliquerait la règle de la supériorité de la loi la plus récente, indépendamment de savoir si la plus ancienne n'est pas un traité.

De ce fait, le Conseil d'Etat, qui méconnaîtrait la Convention dans ses jugements lorqu'il y a conflit avec une loi, violerait l'article 13 de la Convention, et par suite toute la Convention.

EN DROIT

1. Le requérant conteste la conformité avec la Convention de la loi du 7 juillet 1977. Il invoque les articles 10 et 14 (Art. 10, 14) de la Convention.

La Commission estime toutefois que compte tenu de ce que les griefs du requérant se rapportent aux modalités fixées par la loi en

matière d'élections des représentants français au Parlement européen, il y a lieu d'abord d'examiner ces griefs sous l'angle de l'article 3 (P1-3) du Protocole additionnel qui stipule :

> "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."

Cette disposition "implique pour l'essentiel la liberté d'expression protégée par l'article 10 (Art. 10) de la Convention et le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de leur droit de se présenter aux suffrages" (Cour eur. D.H., arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt du 2 mars 1987, série A n° 113 p. 24 par. 54).

La Commission est d'avis que la première question qui se pose est de savoir si les dispositions législatives de la loi de 1977, se rapportant à la désignation des représentants français au Parlement européen, concernent la désignation d'un "corps législatif" au sens de l'article 3 du Protocole additionnel.

S'il est vrai que les mots "corps législatif" ne s'entendent pas nécessairement du seul Parlement national et qu'il convient de les interpréter en fonction de la structure constitutionnelle de l'Etat en cause (arrêt précité, p. 23 par. 53), il est non moins vrai qu'il faut avoir égard également aux engagements internationaux assumés par les Etats et qui sont de nature à affecter les compétences législatives des parlements nationaux. La Commission tient ici a rappeler que "si un Etat assume des obligations contractuelles et conclut par la suite un autre accord international qui ne lui permet plus de s'acquitter des obligations qu'il a assumées par le premier traité, il encourt une responsabilité pour toute atteinte portée de ce fait aux obligations qu'il assumait en vertu du traité antérieur" (N° 235/56, Déc. 10.6.58, Annuaire 2 p. 257). Il en va d'autant plus ainsi qu'il s'agit, en l'occurrence, d'obligations assumées par un traité, la Convention, dont les garanties touchent "à l'ordre public de l'Europe" (N° 788/60, Autriche /Italie Dec. 11.1.61, Annuaire 4 p. 177).

On ne saurait donc admettre que par le biais de transferts de compétence, les Hautes Parties Contractantes puissent soustraire, du même coup, des matières normalement visées par la Convention aux garanties qui y sont édictées. Il y va du respect de droits essentiels comme le sont notamment ceux prévus à l'article 3 (P1-3)du Protocole additionnel qui revêt dans le système de la Convention une importance capitale.

Ainsi, la Commission a estimé que des développements dans la structure des Communautés européennes peuvent rendre nécessaire que les Hautes Parties Contractantes assurent les droits protégés par l'article 3 (P1-3) du Protocole additionnel en ce qui concerne de nouveaux organes représentatifs assumant, au moins en partie, les pouvoirs et fonctions des organes législatifs nationaux (Requête N° 8612/79, Alliance des Belges, Déc. 10.5.79, D.R. 15 p. 259). Toutefois elle a estimé qu'à l'époque où elle a rendu la décision N° 8612/79, précitée, à savoir en 1979, "le Parlement européen ne dispos<ait> pas d'un pouvoir législatif stricto sensu, mis à part l'article 95 par. 3 du Traité CECA" et qu'il s'agissait d'"un organe consultatif sur le plan de la législation" qui avait "certains pouvoirs de contrôle et budgétaires (cf. articles 137, 199 et ss. du Traité CEE" (Ibidem).

Bien que le rôle du Parlement se soit accru depuis lors, à la suite, notamment, de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986 (cf. en particulier le nouveau texte de l'article 149 CEE), le Parlement européen ne constitue pas encore un corps législatif dans le sens que l'on donne d'ordinaire à cette expression.

Compte tenu du fait que cette évolution n'est pas encore achevée, la Commission estime ne pas devoir répondre à la question posée ci-avant car, de toute façon, les griefs du requérant se heurtent à d'autres chefs d'irrecevabilité.

Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, les griefs du requérant se rapportent à certaines modalités qui régissent la tenue des élections des représentants français au Parlement européen, conformément à la loi du 7 juillet 1977. Il n'a pas été soutenu que les élections qui ont eu lieu en 1979 et en 1984 n'aient pas été "libres" ou ne se soient pas déroulées "au scrutin secret". Le requérant soutient, en revanche, que les modalités qu'il combat ont eu pour effet que les élections n'ont pas été organisées "dans les conditions qui assurent la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif".

La Commission rappelle que l'article 3 du Protocole additionnel (P1-3) n'engendre aucune obligation d'introduire un système électoral déterminé, tel que la proportionnelle ou le vote majoritaire. Eu égard à la diversité dans l'espace, et à la variabilité dans le temps, de leurs lois en pareille matière, une large marge d'appréciation est reconnue aux Etats Contractants (arrêt Mathieu-Mohin, précité, p. 24, par. 54). Selon la Cour les systèmes électoraux cherchent à répondre à des objectifs parfois peu compatibles entre eux : refléter de manière approximativement fidèle les opinions du peuple ; canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique d'une cohérence et d'une clarté suffisante. Ce qu'il faut assurer est le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens. Il ne s'ensuit pourtant pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat, ni tout candidat des chances égales de l'emporter (Ibidem).

Pour ce qui est de la présente affaire, la Commission est d'avis que la règle selon laquelle les listes qui n'ont pas obtenu au moins cinq pour cent des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges (article 3, dernier alinéa de la loi du 7 juillet 1977), la règle qui dispose que le cautionnement de 100.000 F que les listes sont tenues de verser n'est remboursé qu'à celles qui ont obtenu au moins cinq pour cent des suffrages exprimés (article 11 alinéa 2 de la loi du 7 juillet 1977) et la règle, enfin, qui ne prévoit le remboursement des frais de propagande qu'au profit de ces mêmes listes visent toutes à favoriser la formation de courants de pensée suffisamment représentatifs. Il s'agit là d'un but tout à fait légitime au regard de l'article 3 du Protocle additionnel (P1-3). D'ailleurs, des dispositions analogues, en ce qui concerne le seuil minimum pour la répartition des sièges, se retrouvent dans d'autres systèmes juridiques européens.

La réglementation en matière du temps d'antenne réservé à la radio et à la télévision pour la propagande électorale et la distinction qui est faite entre listes de groupements représentés à l'Assemblée Nationale ou au Sénat et les autres listes (article 19 alinéas 2 et 3 de la loi du 7 juillet 1977) peut susciter quelques doutes.

Toutefois eu égard à la marge d'appréciation réservé à l'Etat concerné, la Commission ne tient pas l'ensemble de ces modalités pour injustifiées ou disproportionnées.

De telles modalités, même combinées, n'ont assurément pas porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

Il s'ensuit qu'aucune violation de l'article 3 du Protocole additionnel (P1-3), ni pris isolement ni combiné avec l'article 14 (Art. 14) de la Convention, ne saurait être constatée en l'espèce, de

sorte que la requête doit être rejetée, à cet égard, comme étant manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint en outre d'une violation de l'article 10 (Art. 10) de la Convention garantissant à toute personne le droit à la liberté d'expression.

La Commission estime toutefois que le requérant n'a aucunement montré en quoi les dispositions de la loi en question aient pu porter atteinte à son droit à la liberté d'expression. Elle se réfère, pour le surplus, aux considérations qu'elle a développées ci-dessus. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant se plaint enfin d'une violation de l'article 13 (Art. 13) de la Convention, aux termes duquel "Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles." Il fait valoir en substance ne pas disposer en droit français, pour faire valoir des violations de la Convention au titre des mesures incriminées de la loi du 7 juillet 1977, d'un recours effectif devant l'organe compétent en matière de contentieux à cet égard, à savoir le Conseil d'Etat.

La Commission rappelle que, selon sa jurisprudence constante, "l'article 13 (Art. 13) ne concerne pas la législation et ne garantit pas un recours en vertu duquel s'opérerait un contrôle de la conformité de la législation avec la Convention" (Young, James et Webster c/Royaume-Uni, rapport Comm. 14.12.79, par. 177, Cour Eur. D.H., série B n° 39, p. 49).

Or, les griefs formulés par le requérant en l'espèce concernant une loi, il s'ensuit que l'article 13 (Art. 13) de la Convention ne garantit pas un recours à cet égard.

Il s'ensuit que ce grief est également manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire adjoint de la Commission	Le Président en exercice de la Commission
(J. RAYMOND)	(J.A. FROWEIN)