CONSEIL DE L'EUROPE
COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 47634/99
présentée par Arnis KADIĶIS
contre la Lettonie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 29 juin 2000 en une chambre composée de

M. C.L. Rozakis, *président*,
M. A.B. Baka,
M. B. Conforti,
M. G. Bonello,
Mme M. Tsatsa-Nikolovska,
M. E. Levits,
M. A. Kovler, *juges*,
et de M. E. Fribergh, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 11 décembre 1998 et enregistrée le 21 avril 1999,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant letton né en 1953 et résidant à Liepāja (Lettonie).

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

Du 15 janvier au 13 février 1996, la Commission électorale centrale (*Centrālā vēlēšanu komisija*) organisa une campagne de collecte de signatures en faveur de la soumission au référendum d'un projet de loi sur la nationalité proposé par un parti politique, le Rassemblement « Pour la Patrie et la Liberté » (*Apvienība « Tēvzemei un Brīvībai »*).

Souhaitant apposer sa signature sur le formulaire prévu pour la collecte de signatures, le requérant se rendit à l'un des centres constitués à cet effet par la Commission électorale centrale. Les agents du centre informèrent alors le requérant que l'exercice de son droit de signature était subordonné à la condition qu'un cachet spécial, attestant qu'il avait signé la pétition, fût apposé sur son passeport. Le requérant sollicita le droit de signer le formulaire sans apposition du cachet sur son passeport, ce qui lui fut refusé.

Par une lettre du 13 février 1996, le requérant demanda au président de la Commission électorale centrale de lui permettre de signer la pétition sans apposition du cachet sur son passeport. Le requérant faisait valoir que l'existence de ce cachet révélerait ses opinions politiques et sa sympathie pour un parti politique déterminé, ce qui serait contraire au droit prévu par l'article 30 § 2 de la loi constitutionnelle sur les droits et les obligations de l'homme et du citoyen (*Konstitucionālais likums « Cilvēka un pilsoņa tiesības un pienākumi »*) en vigueur à l'époque des faits. Le requérant ne reçut aucune réponse.

Considérant que le silence de la Commission électorale centrale équivalait à une décision implicite de rejet de sa requête, le requérant introduisit un recours contentieux en annulation de ladite décision devant le tribunal de première instance de l'arrondissement du Centre de la ville de Riga. Dans son mémoire, le requérant demanda au tribunal notamment d'enjoindre la Commission électorale centrale de lui permettre de signer la pétition en faveur de la proposition de la loi sans apposition du cachet sur son passeport. Par une ordonnance du 13 juin 1996, le juge du tribunal de première instance, statuant en référé, déclara le recours irrecevable, notamment au motif que le silence de l'administration ne pouvait être assimilé à une décision implicite de rejet. Contre cette ordonnance, le requérant interjeta appel devant la cour régionale de Riga, qui, par une ordonnance du 26 août 1996, annula l'ordonnance du juge de première instance et renvoya l'affaire devant la même juridiction.

Par une ordonnance du 3 mars 1997, le juge du tribunal de l'arrondissement du Centre de la ville de Riga déclara de nouveau le recours irrecevable, au motif qu'aux termes du code de procédure civile en vigueur à l'époque des faits, seules les décisions des autorités administratives centrales et locales pouvaient faire l'objet d'un recours devant les tribunaux. Or, conformément à la loi sur la Commission électorale centrale, cet organe ne correspondait pas à la définition d'une autorité administrative. Contre cette ordonnance, le requérant interjeta appel devant la cour régionale de Riga. Par une ordonnance définitive du 2 juin 1998, la cour régionale de Riga confirma l'ordonnance du juge de première instance, en constatant notamment que, conformément aux dispositions pertinentes du code de procédure

civile, les tribunaux étaient compétents pour contrôler la légalité des décisions de la Commission électorale centrale concernant les violations des droits électoraux. Toutefois, dans le cas d'espèce, le droit de signature dans le cadre d'une procédure de référendum ne relevait pas des droits électoraux.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

a. Les dispositions concernant la soumission d'une proposition de loi au référendum

Les dispositions pertinentes du Chapitre V de la Constitution (*Satversme*) de la République de Lettonie, adoptée en 1922, sont rédigées comme suit :

Article 64

« Le pouvoir législatif appartient au Parlement (*Saeima*), ainsi qu'au peuple dans les conditions et dans la mesure déterminée par la présente Constitution. »

Article 65

« Les projets de lois peuvent être proposés au Parlement par le Président de la République, par le cabinet des ministres, par les commissions parlementaires, par au moins cinq députés, ainsi que, dans les cas et conditions prévus par la présente Constitution, par un dixième des électeurs. »

Article 78

« Au moins un dixième des électeurs ont le droit de soumettre au Président de la République un projet complètement élaboré d'une modification constitutionnelle ou d'une loi, que le Président de la République soumet ensuite au Parlement. Si le Parlement ne l'approuve pas sans modifications de contenu, le projet doit être soumis au référendum. »

Article 79

« (…) Un projet de loi soumis au référendum est réputé adopté si au moins la moitié des électeurs ayant participé aux dernières élections parlementaires ont participé au vote et si la majorité ont voté pour son adoption. »

Article 80

« Tous les citoyens ayant le droit de vote aux élections parlementaires ont le droit de participer au référendum. »

Les dispositions pertinentes de la loi sur le référendum et l'initiative législative (*Likums « Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu »*) du 31 mars 1994, modifiée par la loi du 26 juillet 1995, se lisent ainsi :

Article 3

« (1) Dans les conditions prévues par la loi, le référendum est préparé et surveillé par la Commission électorale centrale qui édicte des instructions à cet effet. (…) »

Article 7

« (1) La Commission électorale centrale fixe une période de 30 jours, pendant lesquels les formulaires de collecte de signatures, sur lesquels les électeurs peuvent apposer leurs signatures, doivent être accessibles dans des endroits désignés à cet effet par le conseil municipal de chaque ville ou commune. (…) »

Article 8

« (1) Sont indiqués sur le formulaire de collecte des signatures le prénom, le nom et le code d'identification personnelle de chaque signataire, ainsi que la date de l'apposition de la signature.
(2) Avant la signature de la proposition de soumettre le projet au référendum, un membre ou une personne mandatée par la commission électorale de la ville ou de la commune vérifie les documents attestant l'identité du signataire. Après la signature, cette personne appose un cachet prévu à cet effet sur le passeport ou sur un document identique du signataire. »

b. Les dispositions concernant les actes de la Commission électorale centrale et leur contrôle juridictionnel

Les dispositions pertinentes de la loi du 13 janvier 1994 sur la Commission électorale centrale (*Likums « Par Centrālo vēlēšanu komisiju »*), modifiée par la loi du 5 décembre 1996, se lisent ainsi :

Article 5

« Dans les limites prévues par la loi, la Commission électorale centrale est compétente d'édicter les décisions, ordres et instructions nécessaires, qui sont publiés au « *Latvijas Vēstnesis* » [journal officiel]. Ces décisions, ordres et instructions entrent en vigueur le jour même de leur publication et sont obligatoires pour toutes les commissions électorales, ainsi que pour les autorités publiques centrales et locales. »

Article 6

« La Commission électorale centrale : (…)

8) examine les requêtes concernant les décisions et les actes des commissions électorales locales et annule leurs décisions illégales (…). »

Article 13

« Les décisions de la Commission électorale centrale sont susceptibles de recours selon les modalités prévues par la loi. »

Les articles pertinents du code de procédure civile en vigueur à l'époque des faits sont rédigés comme suit :

Article 228

« (…) Sont soumises au contrôle juridictionnel les affaires résultant des relations administratives, à savoir : (…) 3) fondées sur des requêtes dirigées contre les actes ou décisions des autorités publiques, centrales ou locales, enfreignant les droits des personnes physiques ou morales ; (…) »

Article 239-1

« (…) Une personne physique ou morale peut saisir un tribunal d'une requête lorsqu'elle estime qu'un acte ou une décision d'une autorité publique, centrale ou locale, a violé ses droits.

Un acte ou une décision d'une autorité publique susceptible de recours est un acte ou une décision, collégial(e) ou individuel(le), à la suite duquel ou de laquelle : 1) une personne physique ou morale est empêchée d'exercer, totalement ou partiellement, les droits qui lui sont conférés par une loi ou un autre acte normatif ; (…).

Ne sont pas susceptibles de recours devant les tribunaux les actes ou les décisions que la législation de la République de Lettonie soumet à une autre forme de recours, ainsi que les actes (…) à caractère normatif. »

L'interprétation par les juridictions lettonnes des dispositions précitées du code de procédure civile n'est pas uniforme. Il ressort des pièces du dossier que, par une ordonnance du 14 octobre 1997, rendue en appel dans une affaire similaire où la requête portait sur le droit d'une personne handicapée de signer la pétition à son domicile, la Cour régionale de Riga qualifia les décisions de la Commission électorale centrale concernant l'organisation des référendums d'actes administratifs soumis au contrôle juridictionnel et renvoya l'affaire devant le tribunal de première instance de l'arrondissement du Centre de la ville de Riga, qui, le 8 janvier 1998, examina la requête au fond.

GRIEF

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint que l'interprétation divergente faite par les juridictions lettonnes au sujet des dispositions du code de procédure civile, dont le résultat a été la constatation d'incompétence des tribunaux quant au contrôle des actes pris par la Commission électorale centrale, concernant la procédure de pétition pour le référendum, a violé son droit à l'examen de ses contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, - en l'espèce, sa liberté d'opinion -, par un tribunal indépendant et impartial.

2. Sans invoquer de disposition précise de la Convention, le requérant soutient également qu'en subordonnant l'exercice de son droit de signature de pétition garanti par la Constitution nationale, à l'apposition du cachet sur sa pièce d'identité et en l'obligeant ainsi à dévoiler ses sympathies politiques, la République de Lettonie a violé son droit à la liberté d'opinion.

EN DROIT

La Cour estime que les griefs du requérant doivent être examinés non seulement sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention qu'il invoque expressément, mais, eu égard à leur substance, également à la lumière des articles 10 et 13 de la Convention.

1. Le requérant soutient que le refus des tribunaux d'examiner au fond la décision implicite émanant de la Commission électorale centrale a constitué une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente se lit ainsi :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (…) et dans un délai raisonnable, par un tribunal (…) qui décidera (…) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (…). »

La Cour rappelle que selon la jurisprudence constante des organes de la Convention, les procédures concernant l'exercice des droits à caractère politique, notamment le contentieux électoral, ne portent pas sur des droits et obligations de caractère civil et partant, échappent au champ d'application de l'article 6 § 1 (cf. n° 23151/94, déc. 9.5.94, D.R. 77, p. 122 ; n°18997/91, déc. 28.2.94, D.R. 76, p. 65 ; n° 11068/84, déc. 6.5.85, D.R. 43, p. 195). La Cour estime que le droit de signer une pétition en vue de soumettre une proposition de loi au référendum est, *a fortiori*, un droit à caractère politique, auquel l'article 6 § 1 ne trouve pas à s'appliquer.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté comme étant incompatible *ratione materiae* avec la disposition invoquée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. La Cour constate que le requérant se plaint en substance que l'absence de contrôle juridictionnel de l'acte implicite de rejet pris par la Commission électorale centrale constitue, selon lui, une violation de son droit à la protection efficace de sa liberté d'opinion. La Cour estime que ce grief doit être examiné sous l'angle des articles 10 et 13 de la Convention, dispositions dont les parties pertinentes se lisent ainsi :

Article 10

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion (…) sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques (…).

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, (…) à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, (…) à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Article 13

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (…) 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. »

Commented [Note1]: Page: 6
Remplacer « présente » par « (…) » pour les décisions et arrêts de la Cour.

La Cour estime qu'avant d'examiner le présent grief au fond, elle doit d'abord s'assurer si, et dans quelle mesure, elle est compétente *ratione temporis* pour examiner la requête. A cet égard, la Cour rappelle que conformément aux principes généralement reconnus du droit international, la Convention régit, pour chaque Partie contractante, uniquement les faits postérieurs à l'entrée en vigueur de la Convention à son égard. Par conséquent, la Cour n'est pas compétente pour examiner la présente requête dans la mesure où celle-ci se réfère à des faits étant survenus avant le 27 juin 1997, date de la ratification de la Convention par la République de Lettonie (cf., par exemple, n° 9453/81, déc. 13.12.82, D.R. 31, pp. 204-208 ; n° 21228/93, déc. 24.5.95, D.R. 81, p. 42). La Cour reconnaît que l'ordonnance définitive refusant un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention a été postérieure au 27 juin 1997. Toutefois, cette ordonnance s'avère étroitement liée à la substance même du droit à la liberté d'opinion dont le requérant allègue la violation. En l'espèce, dissocier le recours des faits qui se trouvent à la base de ce recours équivaudrait à donner un plein effet rétroactif à la Convention, ce qui serait contraire aux principes fondamentaux du droit international public. Dès lors que la décision litigieuse de la Commission électorale centrale a constitué un acte instantané, la Cour n'a relevé aucune situation continue de violation de la Convention. La Cour conclut que la Lettonie ne peut passer pour avoir manqué à ses obligations au titre de la Convention parce que la juridiction d'appel n'a pas fourni la possibilité de contester devant le juge les faits étant intervenus avant le 27 juin 1997, alors que ces faits eux-mêmes n'étaient pas régis par la Convention (cf., *mutatis mutandis,* l'arrêt Stamoulakatos c. Grèce du 30 septembre 1993, série A, n° 271, § 33).

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée comme étant incompatible *ratione temporis* conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 la Convention

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.

Erik Fribergh
Greffier

Christos Rozakis
Président