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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 52095/13
Peter MARX
contre l'Allemagne

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 22 septembre 2020 en un comité composé de :

Ganna Yudkivska, *présidente,*
Mārtiņš Mits,
Anja Seibert-Fohr, *juges,*

et de Anne-Marie Dougin, *greffière adjointe de section f.f.*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 8 août 2013,

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. Peter Marx, est un ressortissant allemand né en 1956 et résidant à Sarrebruck. Il a été représenté devant la Cour par M^e^ P. Richter, avocat exerçant à Sarrebruck.

2. Le gouvernement allemand (« le Gouvernement ») a été représenté par l'un de ses agents, M. Hans-Jörg Behrens, du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs.

3. Le 8 mars 2016, les griefs formulés sur le terrain des articles 10 et 11 de la Convention ont été communiqués au Gouvernement et les autres griefs (fondés notamment sur l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention) déclarés irrecevables, en application de l'article 54 § 3 du règlement de la Cour.

A. Les circonstances de l'espèce

1. La genèse de l'affaire

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

5. Le requérant est membre du Parti national-démocrate d'Allemagne (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands* – le « NPD »), parti politique fondé en 1964 (voir l'affaire *Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) c. Allemagne* (déc), nº 55977/13, § 3, 4 octobre 2016). Il a occupé plusieurs fonctions au sein de ce parti. Entre 2004 et 2009, il a notamment été président du groupe du parti au parlement du *Land* de Saxe, président du parti en Rhénanie-Palatinat et en Sarre et vice-président et secrétaire général du parti au niveau fédéral.

6. En 2001, le tribunal régional de Darmstadt condamna le requérant à une peine d'amende pour fraude électorale.

7. Le 1er juillet 2008, le NPD proposa le requérant comme candidat à l'élection à la fonction de maire de Schwerin, capitale du *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale, qui devait avoir lieu le 14 septembre 2008. À la proposition était jointe une déclaration, signée par le requérant, dans laquelle celui-ci affirmait son engagement envers le régime libéral et démocratique (*freiheitliche demokratische Grundordnung*). Cette déclaration était obligatoire pour tout candidat à l'élection à la fonction de maire en raison du statut de fonctionnaire communal temporaire dont jouissait un maire en Mecklembourg-Poméranie occidentale.

8. Le 31 juillet 2008, après avoir entendu la personne de confiance du requérant, la commission électorale de la municipalité de Schwerin décida de ne pas retenir la candidature de l'intéressé au motif qu'elle ne satisfaisait pas aux conditions prévues par la loi sur les élections communales de Mecklembourg-Poméranie occidentale (« la loi électorale »). Elle releva notamment qu'il existait des doutes quant à la loyauté du requérant envers la Constitution (*Verfassungstreue*). Le 15 août 2008, après avoir entendu la personne de confiance adjointe, la commission électorale régionale rejeta le recours que la personne de confiance du requérant avait introduit.

9. L'élection du maire eut lieu les 14 et 28 septembre 2008 et le résultat fut promulgué le 2 octobre 2008.

2. La procédure devant les juridictions administratives

10. Le 10 octobre 2008, le requérant forma un recours dans lequel il contestait la validité des élections.

11. Au cours de sa séance du 27 octobre 2008, le conseil municipal de Schwerin rejeta le recours de l'intéressé et déclara les élections valides. Il considéra que la candidature de l'intéressé devait être écartée pour plusieurs raisons, à savoir le défaut de présentation du certificat de santé obligatoire, des doutes quant à la loyauté de l'intéressé envers la Constitution et quant à sa dignité pour occuper un poste de fonctionnaire temporaire eu égard à sa condamnation pénale.

12. Le requérant, non représenté par un avocat, saisit le tribunal administratif de Schwerin d'un recours.

13. Le 1er décembre 2010, le tribunal administratif rejeta le recours au motif notamment que l'intéressé ne remplissait pas les critères prévus à l'article 61 § 2 de la loi électorale (paragraphe 28 ci-dessous) pour une nomination en tant que fonctionnaire temporaire. Il rappela le principe selon lequel seule une personne qui offrait la garantie qu'elle défendrait en toutes circonstances le régime libéral et démocratique au sens de la Loi fondamentale et la Constitution de Mecklembourg-Poméranie occidentale (articles 8, 127 et 128 de la loi sur les fonctionnaires de Mecklembourg-Poméranie occidentale ; voir paragraphe 29 ci-dessous) pouvait être nommée fonctionnaire et indiqua que ce principe s'appliquait aussi aux fonctionnaires élus au niveau municipal. Examinant la déclaration du requérant, les fonctions qu'il exerçait au sein de son parti, les objectifs politiques du NPD et la composition de la fédération de ce parti au niveau du *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale, le tribunal administratif considéra qu'il existait de sérieux doutes sur le point de savoir si l'intéressé était en mesure de défendre en toutes circonstances le régime libéral et démocratique. Il jugea qu'il n'y avait dès lors pas lieu d'examiner les deux autres motifs invoqués par le conseil municipal à l'appui du rejet du recours du requérant.

14. Le requérant, représenté par un avocat, saisit la cour administrative d'appel de Mecklembourg-Poméranie occidentale d'une demande tendant à l'obtention de l'autorisation de former appel.

15. Le 19 avril 2012, la cour administrative d'appel rejeta cette demande.

3. La procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale

16. Le 20 mai 2012, le requérant, non représenté par un avocat, saisit la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours dirigé contre les décisions des juridictions administratives, contre celles des autorités électorales, et contre l'article 61 § 2 no 2 de la loi électorale, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 janvier 2009. À la page 2 de son recours, il alléguait que ces décisions avaient emporté violation de ses droits découlant des articles 3 § 3, 1re phrase (interdiction de la discrimination fondée sur les opinions politiques), 5 § 1, 1re phrase (liberté d'expression), 9 § 1 (liberté d'association) et 1 § 1 (dignité de l'être humain) de la Loi fondamentale. Il considérait en outre que la décision de la cour administrative d'appel avait porté atteinte à ses droits découlant de l'article 19 § 4 (droit à un recours juridictionnel) combiné avec l'article 3 § 1 (interdiction de l'arbitraire) de la Loi fondamentale.

17. À la page 6, il exposait que son recours portait sur la question de savoir si le rejet d'une candidature à une élection à la fonction de maire, motivé par les seuls doutes concernant la loyauté du candidat envers la Constitution en raison de son appartenance à un parti, était compatible avec la liberté d'expression, le droit d'éligibilité et le principe de démocratie

(*Demokratieprinzip*). Il soutenait que son recours revêtait donc une importance constitutionnelle fondamentale. Il indiquait qu'au cours des dernières années cinq candidats à une telle élection, qui étaient membres du même parti que le sien, avaient vu leur candidature rejetée en raison d'un manque allégué de loyauté envers la Constitution. Il ajoutait que le rejet de l'une de ces candidatures avait d'ailleurs fait l'objet d'une décision de la Cour constitutionnelle fédérale le 10 novembre 2010 (paragraphes 32-34 ci-dessous).

18. À la page 9 de son recours, le requérant soutenait que le rejet de sa candidature s'analysait en une grave ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression, de son droit à la liberté d'association et de son droit d'éligibilité. Il ajoutait que si cette jurisprudence des juridictions administratives était maintenue, cela reviendrait à l'exclure durablement de toute élection directe en Mecklembourg-Poméranie occidentale. Il considérait qu'une telle mesure nécessiterait dans un État de droit et de liberté une justification particulière au regard du principe de démocratie. Il concluait qu'en violation de l'article 3 § 3 de la Loi fondamentale il était ainsi assimilé, en raison de sa seule appartenance à son parti politique, aux grands criminels qui avaient été déchus de leur droit de vote.

19. En ce qui concerne la recevabilité de son recours constitutionnel, le requérant estimait que son intérêt légitime à exercer ce recours n'était pas remis en cause par la décision du 10 novembre 2010 (paragraphes 32-34 ci-dessous) par laquelle la Cour constitutionnelle fédérale avait jugé que la violation des principes généraux relatifs aux élections dans les *Länder* ne pouvait pas faire l'objet d'un recours constitutionnel devant elle. Il exposait en effet qu'il se plaignait non seulement d'une violation de son droit d'éligibilité (grief qui précisément ne pouvait être fondé sur l'article 3 § 1 de la Loi fondamentale), mais avant tout d'une violation de sa liberté d'expression et d'association, d'une atteinte à la dignité de l'homme et d'une violation de l'interdiction de l'arbitraire.

20. Dans la partie concernant le bien-fondé de son recours, le requérant se plaignait que le rejet de sa candidature s'analysait en une violation de sa liberté d'expression et d'association, en une violation de l'interdiction de la discrimination et en une atteinte à la dignité de l'homme. Il poursuivait dans les termes suivants :

> « En rejetant la candidature du demandeur au seul motif de son appartenance à un parti, les autorités électorales et les juridictions administratives laissent à l'intéressé pour seul choix soit de quitter son parti, de ne plus exprimer d'opinions [comme celles qui ont conduit au rejet de sa candidature] et de prendre ses distances avec le parti, soit de se voir durablement exclu des élections directes en Mecklembourg-Poméranie occidentale. Cette façon de procéder s'analyse en une grave ingérence dans l'exercice des droits invoqués. Cette ingérence apparaît injustifiée au regard du droit constitutionnel, car l'article 61 § 1, 1re phrase, no 1 de la loi électorale, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 janvier 2009, qui limite la liberté d'expression, est contraire à la Constitution et entaché de nullité. »

21. Le requérant soutenait ensuite sur quinze pages que l'article 61 § 2, 1re phrase, no 2 de la loi électorale enfreignait le principe de démocratie, qu'il était contraire aux valeurs inscrites aux articles 18 et 21 § 2 de la Loi fondamentale (concernant la déchéance des droits fondamentaux et les partis politiques respectivement), qu'il ne garantissait pas une procédure respectant les principes de l'État de droit (notamment en ce qui concerne la légitimité, l'indépendance, la compétence et le fonctionnement de la commission électorale et de ses membres), qu'il n'était pas proportionné, car, selon lui, des moyens moins intrusifs étaient disponibles, et qu'il n'était pas suffisamment précis. Il ajoutait que cette disposition était également contraire à la jurisprudence que la Cour constitutionnelle fédérale avait établie dans sa décision du 22 mai 1975. Il avançait que d'après cette jurisprudence l'État pouvait interdire l'accès à la fonction publique à des membres de partis politiques hostiles à la Constitution allemande, mais que, dans cette hypothèse, il devait créer des contrats de travail particuliers pour assurer l'accès aux stages judiciaires préparatoires (*Rechtsreferendariat*). Il soutenait que cette jurisprudence pouvait être appliquée aux candidats à des élections directes qui appartenaient à des partis politiques soi-disant hostiles. Il estimait que, même si l'on considérait qu'en raison de son appartenance à un parti politique un candidat n'avait pas la loyauté exigée pour être nommé fonctionnaire, cela ne pouvait avoir pour effet d'exclure à jamais cette personne de l'exercice de la fonction de maire. Il estimait qu'en pareil cas l'État devait en effet créer une relation d'emploi particulière permettant à l'intéressé d'être élu maire sans être nommé fonctionnaire.

22. Le requérant concluait que l'obligation faite à un maire élu d'avoir le statut de fonctionnaire s'analysait en une ingérence disproportionnée dans l'exercice par celui-ci de son droit à la liberté de profession, de son droit d'éligibilité et de son droit à la liberté d'expression. Il considérait que cette obligation imposait en Mecklembourg-Poméranie occidentale un critère supplémentaire d'accession à la fonction de maire que les membres de son parti ne pouvaient visiblement pas satisfaire, contrairement aux membres du parti de gauche *Die Linke*, qui était également surveillé par les services des renseignements généraux. Il y voyait une discrimination cachée illicite fondée sur ses opinions politiques, contraire à l'article 3 § 3 de la Loi fondamentale.

23. Le requérant ajoutait qu'il fallait aussi tenir compte de la jurisprudence de la Cour, notamment de l'arrêt *Vogt c. Allemagne*, (26 septembre 1995, série A no 323). Il concédait que cet arrêt concernait le licenciement d'un fonctionnaire alors que la présente affaire portait sur l'accès à la fonction publique. D'après lui, il ressortait cependant de la jurisprudence de la Cour que l'existence de doutes sur la loyauté d'une personne envers la Constitution ne pouvait suffire pour exclure un candidat de l'accès à la fonction publique lorsque ces doutes étaient fondés sur la seule appartenance à un parti politique ou sur la seule fonction occupée dans

un parti. Le requérant soutenait que le principe de démocratie impliquait l'application de critères différents aux fonctionnaires élus et aux fonctionnaires de carrière. Il considérait en effet que si la Convention ne garantissait pas un droit d'accès à la fonction publique, le refus de laisser aux candidats au statut de fonctionnaire élu la possibilité de se soumettre au vote des électeurs n'était pas pour autant nécessaire dans une société démocratique, au sens de l'article 10 de la Convention.

24. Le requérant arguait par ailleurs que l'article 61 § 2 n° 2 de la loi électorale, à supposer même qu'il fût conforme à la Constitution, ne pouvait servir de base légale au rejet de sa candidature, ni les autorités électorales ni les juridictions administratives n'ayant pu prouver qu'il manquait de loyauté envers la Constitution. Il critiquait sur trois pages les raisons sur lesquelles les autorités avaient fondé leur refus, alors qu'il s'était engagé, indiquait-il, à faire preuve de loyauté en signant une déclaration d'engagement envers le régime libéral et démocratique. Il ajoutait qu'il avait pu se présenter aux élections directes à la fonction de maire de la ville de Leipzig dans le *Land* de Saxe en avril 2005. Il estimait que la décision de la cour administrative d'appel méconnaissait son droit à une protection judiciaire combiné avec l'interdiction de l'arbitraire. Il indiquait qu'il n'alléguait pas une violation simple du droit à une protection judiciaire effective, mais une « violation qualifiée » prenant la forme d'une violation de l'interdiction de l'arbitraire, et il avançait que, contrairement à ce que la Cour constitutionnelle fédérale avait dit dans sa décision du 10 novembre 2010, il était donc fondé à invoquer ce droit, garanti par l'article 19 § 4 de la Loi fondamentale.

25. Le 17 juillet 2013, une chambre de trois juges de la Cour constitutionnelle fédérale décida de ne pas admettre le recours constitutionnel du requérant (n° 2 BvR 1136/12). Sa décision se lisait ainsi :

> « Le recours constitutionnel n'est pas admis en vue d'une décision. Il est irrecevable, le demandeur n'ayant pas démontré d'une manière substantielle qu'il y a eu violation de l'un des droits subjectifs qu'il peut invoquer devant la Cour constitutionnelle fédérale (voir l'article 93 § 1 n° 4 a de la Loi fondamentale et les articles 90 § 1, 23 § 1, et 92 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale).
>
> La décision n'est susceptible d'aucun recours. »

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. La Loi fondamentale

26. L'article 93 § 1 n° 4 de la Loi fondamentale dispose que la Cour constitutionnelle fédérale statue sur les recours constitutionnels qui peuvent être formés par quiconque estime avoir été lésé par la puissance publique dans l'un de ses droits fondamentaux ou dans l'un de ses droits garantis par les articles 20 § 4, 33, 38, 101, 103 et 104 de la Loi fondamentale.

2. La loi sur les élections municipales de Mecklembourg-Poméranie occidentale

27. L'article 61 § 1 de la loi sur les élections municipales (*Kommunalwahlgesetz*) de Mecklembourg-Poméranie occidentale, dans sa version en vigueur du 14 juillet 2005 au 31 janvier 2009, énonçait que toute personne qui remplissait les conditions prévues à l'article 10 de la loi électorale et les conditions relatives à la nomination d'un fonctionnaire honorifique était éligible à la fonction de maire honorifique.

28. L'article 61 § 2 n° 2 disposait entre autres que toute personne qui remplissait les conditions pour être nommée fonctionnaire temporaire en vertu de la loi sur les fonctionnaires de Mecklembourg-Poméranie occidentale était éligible à la fonction de maire professionnel.

3. La loi sur les fonctionnaires du Land *de Mecklembourg-Poméranie occidentale*

29. L'article 128 de la loi sur les fonctionnaires du *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale (*Landesbeamtengesetz*), dans sa version en vigueur jusqu'au 30 décembre 2009, définissait l'expression « fonctionnaire élu » (*Wahlbeamter*). L'article 127 § 1 n° 1 énonçait que les dispositions se rapportant aux fonctionnaires à vie s'appliquaient aussi aux fonctionnaires temporaires. L'article 8 § 1 n° 2 disposait que seule une personne qui offrait la garantie qu'elle défendrait à tout moment le régime libéral et démocratique au sens de la Loi fondamentale et la Constitution de Mecklembourg-Poméranie occidentale pouvait être nommée fonctionnaire.

4. La loi sur la Cour constitutionnelle fédérale

30. L'article 23 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale dispose qu'un recours constitutionnel doit être introduit par écrit, être motivé et mentionner les moyens de preuve. L'article 92 énonce que dans sa motivation le recours doit indiquer le droit dont la violation est alléguée et l'action ou l'omission de l'organe ou de l'autorité par laquelle le requérant s'estime lésé.

31. L'article 90 § 1 dispose que quiconque estime avoir été lésé par la puissance publique dans l'un de ses droits fondamentaux ou dans l'un de ses droits garantis par les articles 20, al. 4, 33, 38, 101, 103 et 104 de la Loi fondamentale peut former un recours constitutionnel devant la Cour constitutionnelle fédérale.

5. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale

32. Par une décision du 10 novembre 2010 (n° 2 BvR 1946/10), la Cour constitutionnelle fédérale a statué sur un recours constitutionnel d'une personne membre du même parti politique que le requérant en l'espèce. Dans cette affaire, les autorités électorales municipales avaient refusé la

candidature d'une personne à l'élection directe à la fonction de maire honorifique d'une commune de Mecklembourg-Poméranie occidentale au motif que celle-ci ne satisfaisait pas aux conditions posées par l'article 61 §§ 1 et 3 de la loi électorale, notamment que la personne n'avait pas donné la garantie qu'elle défendrait en toutes circonstances le régime libéral et démocratique au sens de la Loi fondamentale et la Constitution de Mecklembourg-Poméranie occidentale.

33. Dans sa décision, la Cour constitutionnelle fédérale concluait à l'irrecevabilité du recours constitutionnel au motif que la violation des droits dont l'intéressé se plaignait (droit de se porter candidat aux élections municipales, principe des élections au suffrage universel et égal et principe de démocratie) ne pouvait être invoquée devant elle. Elle faisait tout d'abord observer que le principe de démocratie n'était pas un droit fondamental ou un droit fondamental assimilé. Elle rappelait ensuite que l'article 28 § 1, 2e phrase de la Loi fondamentale, qui exigeait que les garanties constitutionnelles relatives aux élections fussent respectées par les *Länder*, ne conférait pas à l'individu un droit subjectif susceptible d'être invoqué devant elle et qu'il incombait aux *Länder* seuls de garantir, dans leur espace constitutionnel, la protection du droit de vote lors des élections. À cet égard, la Cour constitutionnelle fédérale relevait que l'intéressé avait eu accès aux juridictions administratives pour se plaindre d'une violation de son droit d'éligibilité et d'une atteinte à d'autres principes relatifs aux élections. Elle jugeait en outre que l'article 19 § 4 de la Loi fondamentale n'exigeait pas davantage de protection. Elle en concluait que la question de savoir si l'intéressé aurait pu porter ses griefs devant la Cour constitutionnelle de Mecklembourg-Poméranie occidentale ne revêtait dès lors aucune importance pour la recevabilité du recours constitutionnel formé devant elle.

34. Pour autant que le recours était aussi dirigé contre l'article 61 §§ 1 et 3 de la loi électorale, la Cour constitutionnelle fédérale jugeait qu'il n'existait pas non plus de droit que l'intéressé pouvait invoquer devant elle, indépendamment du fait qu'un recours contre une disposition législative devait être introduit dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la loi en cause. Enfin, elle considérait que l'intéressé n'était pas fondé à critiquer, sur la base de l'article 19 § 4 de la Loi fondamentale, la décision par laquelle la cour administrative d'appel avait refusé d'autoriser un appel contre le jugement du tribunal administratif au motif que ce grief aussi devait être examiné par les juridictions (constitutionnelles) du *Land* qui étaient compétentes pour se prononcer sur les questions relatives aux élections.

GRIEFS

35. Invoquant les articles 10 et 11 de la Convention, le requérant se plaint du rejet de sa candidature à l'élection directe à la fonction de maire de Schwerin.

EN DROIT

36. Le requérant allègue la violation des articles 10 et 11 de la Convention, dont les parties pertinentes en l'espèce se lisent ainsi :

Article 10

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière (...).

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 l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, 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 11

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, 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 santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

37. Le Gouvernement plaide le non-épuisement des voies de recours internes et soutient à cet égard que le requérant a introduit un recours constitutionnel irrecevable et qu'il n'a donc pas permis à la Cour constitutionnelle fédérale d'en examiner le bien-fondé. Il argue que l'intéressé n'a pas invoqué devant la Cour constitutionnelle de droit subjectif qui pouvait relever de la compétence de cette juridiction. À cet égard, il expose que seuls les droits mentionnés à l'article 93 § 1 n° 4 a de la Loi fondamentale, à savoir les droits fondamentaux et les droits garantis par les articles 20 § 4, 33, 38, 101, 103 et 104 de la Loi fondamentale, peuvent faire l'objet d'un recours constitutionnel.

38. Le Gouvernement considère que le recours constitutionnel introduit par le requérant ne répondait pas aux critères de recevabilité prévus par les articles 23 § 1, 2e phrase et 92 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale. Il en veut pour preuve non seulement la motivation très courte dont la Cour constitutionnelle fédérale a assorti sa décision, mais aussi la manière très globale par laquelle le requérant a soutenu dans son recours constitutionnel que le rejet de sa candidature à l'élection à la fonction de maire avait enfreint sa liberté d'expression et d'association, et le contenu de l'argumentation de l'intéressé qui, expose-t-il, consistait en réalité à dire que l'article 61 de la loi sur les élections était contraire au principe de la démocratie et aux articles 18 et 21 de la Loi fondamentale, qu'il ne garantissait pas une procédure satisfaisant aux principes de l'État de droit et qu'il était disproportionné et vague.

39. Le Gouvernement indique que le requérant n'a mentionné la liberté d'expression et d'association que dans la phrase introductive de son recours et qu'en réalité il s'est plaint de l'incompatibilité du droit relatif aux élections municipales avec des droits contenus dans la Loi fondamentale, qui, d'après le Gouvernement, ne peuvent faire l'objet d'un recours constitutionnel, à l'exception du droit à un procès équitable que le requérant n'a cependant pas invoqué dans sa requête devant la Cour. Le Gouvernement considère que le requérant n'a à aucun moment exposé en quoi le rejet de sa candidature avait porté atteinte à sa liberté d'expression et en particulier que l'intéressé n'a pas donné d'exemple de situation où il aurait été empêché ou obligé d'exprimer une certaine opinion ni expliqué en quoi il y avait eu ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'association. D'après le Gouvernement, les décisions attaquées n'ont pas fondé le rejet de la candidature du requérant sur sa seule appartenance au parti national-démocrate.

40. Le requérant rétorque qu'il a exposé de manière explicite et substantielle en quoi le rejet de sa candidature avait porté atteinte à sa liberté d'expression et d'association. Il ajoute qu'il a explicitement mentionné aux pages 2, 6, 11, 28 et 34 de son recours constitutionnel les articles 5 et 11 de la Loi fondamentale qui garantissent ces deux libertés et motivé ses griefs de manière approfondie. Il estime que le Gouvernement va trop loin en imposant des exigences de motivation au stade de la recevabilité d'un recours constitutionnel, d'autant, indique-t-il, qu'il n'avait pas été représenté par un avocat lors de l'introduction de son recours constitutionnel.

41. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. Tout requérant doit en effet avoir donné aux juridictions internes l'occasion d'éviter ou de redresser les violations alléguées contre lui (*Cardot c. France*, 19 mars 1991, § 36, série A no 200). L'article 35 § 1 impose aussi de soulever devant l'organe interne adéquat, au moins en substance et dans

les formes et délais prescrits par le droit interne, les griefs que l'on entend formuler par la suite devant la Cour (*Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], nos 17153/11 et 29 autres, § 72, 25 mars 2014).

42. La Cour rappelle aussi qu'il n'y a pas épuisement des voies de recours lorsqu'un recours a été déclaré irrecevable en raison du non-respect d'une formalité (*Ben Salah, Adraqui et Dhaime c. Espagne* (déc.), no 45023/98, 27 avril 2000, *Assunção Chaves c. Portugal*, no 61226/08, § 77, 31 janvier 2012 et *Olivier c. Belgique* (déc.), no 34708/08, § 22, 19 mai 2015). Cependant, le seul fait qu'un recours constitutionnel a été déclaré irrecevable ne signifie pas automatiquement qu'un requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes (*Annen c. Allemagne*, no 3690/10, § 39, 26 novembre 2015, avec les références qui y sont citées, et *Jalloh c. Allemagne* (déc.), no 54810/00, 26 octobre 2004). La Cour a en effet considéré qu'il y avait eu épuisement des voies de recours dans des affaires dans lesquelles la Cour constitutionnelle fédérale n'avait pas motivé son constat d'irrecevabilité, ce qui ne lui avait pas permis de connaître les raisons de l'irrecevabilité, et dans lesquelles les intéressés avaient exposé de manière suffisante les griefs qu'ils avaient soulevés ultérieurement devant elle (*Luig c. Allemagne* (déc.), no 28782/04, 25 septembre 2007, *Annen*, précité et *Mitzinger c. Allemagne*, no 29762/10, § 28, 9 février 2017) ou dans lesquelles la juridiction constitutionnelle avait examiné, au moins partiellement, le bien-fondé du recours (*Uhl c. Allemagne* (déc.), no 64387/01, 6 mai 2004, *Ēcis c. Lettonie*, no 12879/09, § 53, 10 janvier 2019 et *Repcevirág Szövetkezet c. Hongrie*, no 70750/14, § 36, 30 avril 2019).

43. Dans la présente affaire, la Cour note que la Cour constitutionnelle fédérale a déclaré irrecevable le recours du requérant au motif que l'intéressé n'avait pas invoqué de droit dont il pouvait se prévaloir devant elle. La Cour relève que, d'après l'article 93 § 1 no 4 de la Loi fondamentale, la violation du droit à la liberté d'expression et du droit à la liberté d'association, garantis par les articles 5 § 1 et 9 § 1 de la Loi fondamentale (voir paragraphes 16-25 ci-dessus), peut faire l'objet d'un recours constitutionnel devant la Cour constitutionnelle fédérale. Elle n'estime cependant pas nécessaire de se pencher sur la question de savoir si le seul fait que le recours constitutionnel du requérant était irrecevable a pour conséquence que les griefs du requérant sont, au regard de la jurisprudence citée ci-dessus (paragraphe 42), irrecevables pour non-épuisement des voies de recours internes.

44. En effet, la Cour observe que si le requérant s'est prévalu, à plusieurs reprises dans son recours constitutionnel, de ces deux droits (voir paragraphes 16-25 ci-dessus) qui correspondent en principe aux garanties conférées par les articles 10 et 11 de la Convention, les arguments du requérant mettaient en réalité en cause la conformité de l'article 61 § 2 de la loi sur les élections avec certains principes de droit constitutionnel formel

énoncés dans la Loi fondamentale (voir paragraphe 21). D'après elle, on peut certes soutenir que le requérant, à la page 11 du recours constitutionnel, a brièvement décrit l'existence d'une ingérence dans son droit à la liberté d'expression (voir paragraphe 20). Elle observe cependant que le requérant n'a pas donné plus de précision sur cette ingérence et n'a notamment pas exposé en quoi celle-ci était injustifiée ou disproportionnée (cf., *mutatis mutandis*, *Spahiu c. Allemagne* (déc.), n° 24376/02, 7 décembre 2010), mais a élaboré sur différents aspects du droit électoral et, en particulier, sur son droit d'éligibilité et son droit d'accès à la fonction de maire. Dans la mesure où le requérant a fait référence à l'arrêt *Vogt* de la Cour (voir paragraphe 23), la Cour estime que, là aussi, le requérant s'est limité à alléguer que le refus de sa candidature avait enfreint les principes établis par la Cour concernant l'accès à la fonction publique, sans démontrer un lien avec une ingérence dans son droit à la liberté d'expression.

45. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que le requérant n'a pas soulevé de manière suffisante devant la Cour constitutionnelle fédérale les griefs faisant l'objet de la présente requête et n'a de ce fait pas donné à celle-ci l'occasion de prévenir ou de redresser les violations alléguées devant la Cour.

46. Partant, elle accueille l'exception du Gouvernement et rejette la requête pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 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 15 octobre 2020.

Anne-Marie Dougin
Greffière adjointe f.f.

Ganna Yudkivska
Présidente