

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

# TROISIÈME SECTION

# DÉCISION

Requête n° 29440/17
Lyutvi Ahmed MESTAN et autres
contre la Bulgarie

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant le 20 mai 2025 en un comité composé de :

Peeter Roosma*, président*,
Diana Kovatcheva,
Canòlic Mingorance Cairat*, juges*,

et de Olga Chernishova, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête n° 29440/17, introduite devant la Cour le 10 avril 2017, en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »), contre la République de Bulgarie par le parti politique « Démocrates pour la Responsabilité, la Liberté et la Tolérance » et son fondateur M. L. Mestan ainsi que le Parti national « Liberté et dignité » et son fondateur M. O. Ismailov (« les requérants » – la liste des requérants et les précisions pertinentes figurent dans le tableau joint en annexe), représentés par M. K. Kanev, que la présidente de la section de la Cour a autorisé, en vertu de l'article 36 § 4 a) *in fine* du règlement de la Cour (« le règlement »), à représenter les requérants (*Mestan c. Bulgarie*, n° 24108/15, § 2, 2 mai 2023),

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement bulgare (« le Gouvernement »), représenté par son agente, M^me^ M. Ilcheva, du ministère de la Justice,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

# OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête concerne l'interdiction faite aux requérants de diffuser un clip vidéo dans le cadre d'une campagne électorale au motif que l'image de l'ambassadeur de la Türkiye en Bulgarie apparaissait dans ce clip et que cela portait atteinte aux bonnes mœurs. Les requérants soulèvent des griefs concernant l'article 10 de la Convention, l'article 3 du Protocole n° 1 ainsi que l'article 14 de la Convention, lu en conjonction avec les deux premières dispositions.

2. En février 2017, les deux partis politiques requérants formèrent une coalition (la coalition, « *Обединение ДОСТ* ») en vue des élections législatives bulgares prévues le 26 mars 2017. Le 6 mars 2017, la télévision nationale bulgare diffusa un clip vidéo d'une durée de vingt-huit secondes qui avait été conçu par ladite coalition. L'ambassadeur de la Türkiye en Bulgarie à l'époque des faits y apparaissait à deux reprises, pendant trois à quatre secondes au total, dans des extraits d'un film enregistré antérieurement à la campagne électorale pendant un évènement public dédié à une commémoration tenue chaque année. Le lendemain, le directeur du Conseil des médias électroniques saisit la Commission centrale électorale (la « CCE ») d'un signalement au sujet dudit clip vidéo.

3. Par une décision du 8 mars 2017, la CCE ordonna l'arrêt de la diffusion de ce clip par tous les fournisseurs de service média, y compris sur internet, au motif que l'enregistrement montrant l'apparition de l'ambassadeur turc violait l'article 183, alinéa 4 du code électoral, tel qu'en vigueur à l'époque des faits, qui interdisait les publications de propagande électorale portant atteinte aux bonnes mœurs. Pour motiver cette décision, la CCE indiqua que

> « [l]es élections électorales à venir, le 26 mars 2017, constituaient un évènement d'importance nationale et toute intervention étrangère ou insinuation résultant de la participation de représentants officiels de pays étrangers était inadmissible. »

4. La coalition, représentée par les requérants personnes physiques, formèrent un recours contre la décision auprès de la Cour administrative suprême. Dans celui-ci, les intéressés soulevaient les griefs suivants :

> « La CCE a constaté une violation de l'article 183, alinéa 4 du code électoral – atteinte aux bonnes mœurs.
>
> D'après la jurisprudence constante des tribunaux, les « bonnes mœurs » forment une catégorie juridique commune englobant des règles et des normes, qui protègent des principes inhérents à tous les sujets de droit, et leur respect est dans l'intérêt des relations publiques dans leur ensemble. (...) [I]l s'agit de normes morales tacites qui expriment les principes de l'équité et de la bonne foi dans les relations de droit civil. [Les normes morales en question] sont toujours interprétées dans le contexte des faits concrets et une évaluation subjective peut conduire à des conséquences juridiques sur la base de la violation de ces normes.

En l'espèce, cette évaluation subjective appartient à la CCE (...) Toutefois, le renvoi à ce critère (les bonnes mœurs) requière une explication détaillée et complète concernant la question de savoir quelles normes morales exactes se trouvent enfreintes par la violation alléguée. [La décision de la CCE attaquée] n'indique pas les motifs exigés par la loi et ne précise pas les relations publiques [dont il s'agit], ni les normes morales qui sont violées – ainsi cette décision n'est pas motivée et elle n'est donc pas justifiée sur le fond.

(...) La CCE a justifié sa décision par (...) une motivation fondée sur l'atteinte aux bonnes mœurs, à l'honneur et à la dignité des candidats. Ainsi, l'objet de la protection sont les relations publiques qui sont réglementées non pas par la loi, mais par les normes non-écrites morales et éthiques [qui sont] imposées dans la société comme une norme pour une conduite bonne et correcte.

Le matériel de campagne électorale de la coalition des partis « *Обединение ДОСТ* » ne transgresse en aucun cas les normes morales et éthiques... Au contraire, il contient des images d'un évènement légal, conduit conformément à la législation actuelle ... Il n'existe pas de constats et de données selon lesquelles l'évènement filmé serait illégal ou aurait été interdit pas les organes compétents, ou qu'en lien avec sa tenue, des personnes auraient violé la loi et auraient été sanctionnées. Au contraire, cet évènement a été largement diffusé par tous les médias bulgares par le biais de reportages importants d'une durée de 20 secondes ou plus...

En résumé, il peut être conclu que le matériel [en cause] ne contient pas de propagande ou d'attitude exprimant un manque d'éducation, de langage grossier, de cynisme, d'insulte envers des tiers ou toute sorte d'autres actions similaires, ou encourageant un comportement immoral, de la violence ou de la haine, contre l'ordre légal établi.

Cette analyse impose la conclusion que le fondement subjectif relatif aux bonnes mœurs est utilisé par la CCE sans justification, sans motifs, et vise surtout à imposer des pouvoirs autoritaires de la part d'un organe d'État, et non pas à appliquer correctement la loi. Par sa décision (...), la CCE a commis une violation de la loi matérielle, en l'interprétant et l'appliquant de manière arbitraire. La violation [de ladite loi ainsi] imputée [aux plaignants] est inexistante et la décision de la CCE est dès lors mal fondée. »

5. Par une décision définitive du 14 mars 2017, la Cour administrative suprême rejeta le recours comme mal fondé, indiquant notamment ce qui suit :

« (...) [l'insertion de l'image représentant l'ambassadeur de la Türkiye] représente en substance une violation des bonnes mœurs parce que la coalition l'utilise dans son matériel de campagne électorale pour bénéficier du soutien [de cette personne].

En règle générale, les principes et les normes relevant de la morale et établis dans la société ne font pas l'objet d'une réglementation juridique. Les actes normatifs ne les définissent pas mais s'y réfèrent directement. Ni la Constitution, ni les lois ne déterminent « les bonnes mœurs » car il s'agit d'une notion typique, établie dans la société, de la morale et de l'éthique, [mais elles] sont cependant érigées en normes de droit et leur respect est sanctionné dans certaines hypothèses, telles qu'en l'espèce. La notion de « bonnes mœurs » couvre ces règles et normes qui, pour leur part, défendent les principes et les valeurs dont le respect est dans l'intérêt des relations sociales dans leur ensemble. La CCE a constaté une violation de ces principes et valeurs, relevant notamment de la notion des bonnes mœurs selon l'article 183, alinéa 4 du code électoral.

> L'énumération [par les plaignants] des éléments composant la notion juridique de « bonnes mœurs » dans l'affaire en cause n'est pas pertinente car l'implication [de l'ambassadeur de la Türkiye] dans la campagne électorale de [la coalition] représente une atteinte aux bonnes mœurs de la part de la coalition. »

6. En vertu de l'article 5, alinéa 4 de la Constitution bulgare, les accords internationaux ratifiés selon la procédure constitutionnelle, publiés et entrés en vigueur pour la République de Bulgarie font partie du droit national. Ils priment sur les normes de la législation nationale si celles-ci sont en contradiction avec eux.

## APPRÉCIATION DE LA COUR

7. Invoquant l'article 10 de la Convention, l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention ainsi que de l'article 14 de celle-ci, lu en conjonction avec les deux premières dispositions, les requérants se plaignent de l'interdiction de diffuser le clip vidéo de leur campagne électorale, en ce qu'elle constituerait une ingérence dépourvue de base légale et de justification au regard desdites dispositions conventionnelles.

8. Le Gouvernement excipe, entre autres, d'un non-épuisement des voies de recours internes. Se référant au recours présenté par les requérants devant la Cour administrative suprême, il soutient que les intéressés n'ont contesté que la légalité de la décision de la CCE au regard de la loi interne et n'ont aucunement formulé, même en substance, des doléances tirées d'une atteinte à leurs droits protégés par les articles 10 et 14. Le Gouvernement considère qu'il en va de même du grief relatif à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, tout en admettant, sur ce point, qu'un lien avec cette disposition puisse être envisagé eu égard au contexte de campagne électorale entourant la présente espèce.

9. Les requérants, de leur côté, invitent la Cour à constater qu'ils ont soulevé en substance, devant la Cour administrative suprême, les griefs invoqués à présent devant elle. Ils estiment que l'objet de leur recours, qui visait à contester l'interdiction de diffusion de leur vidéo prononcée par la CCE à l'égard de tous les services média, indiquait en substance des allégations relatives à une violation du droit à la liberté d'expression. Dans leur requête devant la Cour, les requérants expliquent qu'ils s'étaient servis, dans la préparation de cette vidéo, d'exemples de vidéos réalisées dans le passé par d'autres partis politiques, dans lesquelles des représentants de gouvernements étrangers exprimaient leur soutien à ces partis ou à des personnalités politiques spécifiques. Ils estiment par conséquent que le retrait de leur vidéo, emporte violation de l'article 10 de la Convention en conjonction avec l'article 14 de celle-ci. Enfin, les requérants voient dans les observations du Gouvernement une reconnaissance claire du fait qu'ils ont soulevé en substance devant les instances internes le grief formulé sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1.

10. La règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 35 § 1 représente un aspect important du rôle fondamentalement subsidiaire du système de la Convention (voir, parmi beaucoup d'autres, *Azinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, § 38, CEDH 2004-III, et *Peacock c. Royaume-Uni* (déc.), n° 52335/12, § 32, 5 janvier 2016).

11. Si le grief présenté devant la Cour n'a pas été soumis – explicitement ou en substance – aux juridictions nationales au moment où il aurait pu leur être exposé, l'ordre juridique national a été privé de la possibilité d'examiner la question tirée de la Convention que la règle de l'épuisement des voies de recours internes est censée lui donner. C'est le grief relatif à la Convention qui doit avoir été exposé au niveau national pour qu'il y ait épuisement des « recours effectifs ». Il serait contraire au caractère subsidiaire du dispositif de la Convention qu'un requérant, négligeant un argument possible au regard de la Convention, puisse devant les autorités nationales invoquer un autre moyen pour contester une mesure litigieuse, et par la suite introduire devant la Cour une requête fondée sur l'argument tiré de la Convention (*Azinas*, précité, § 38, et *Peacock*, précité, § 33).

12. Les requérants soutiennent que l'interdiction de diffuser la vidéo litigieuse représente une mesure injustifiée, fondée de plus sur des motifs qu'ils estiment discriminatoires et qui seraient contraires à leurs droits protégés par la Convention (paragraphe 7 ci-dessus). La Cour doit donc déterminer s'ils ont dûment soulevé leurs allégations devant la Cour administrative suprême.

13. La Cour relève que, dans leur recours devant la haute juridiction, les requérants ont contesté la légalité de l'interdiction de la vidéo en cause au regard de l'article 183, alinéa 4 du code électoral, qui prévoyait l'interdiction de matériel de campagne électorale pour violation des bonnes mœurs. Ils ont en particulier développé une argumentation sur l'interprétation selon eux correcte de la notion de « bonnes mœurs » et sur le contenu de la vidéo pour soutenir que celle-ci n'entrait pas en conflit avec les bonnes mœurs et que la CCE avait fait une application arbitraire de la loi nationale (paragraphe 4 ci-dessus). De l'avis de la Cour, le recours ainsi formulé ne laisse aucunement entrevoir que les requérants aient spécifiquement cité les dispositions conventionnelles invoquées dans la requête devant elle, ni qu'ils aient avancé des arguments en substance, même sommaires, pour expliquer en quoi la mesure litigieuse aurait enfreint leurs droits à la liberté d'expression et aux élections libres, en reposant en outre sur un motif discriminatoire (*Fu Quan, s.r.o. c. République tchèque* [GC], n° 24827/14, § 123, 1er juin 2023).

14. La Cour note que les requérants n'expliquent pas pourquoi ils n'ont pas exposé, devant la Cour administrative suprême, que l'interdiction de diffusion dans les médias violait leurs droits invoqués à présent devant elle. Les intéressés soutiennent en revanche que l'objet de leur recours équivalait à une présentation des griefs fondés sur l'article 10 de la Convention et l'article 3 du Protocole n° 1 à celle-ci. La Cour ne saurait souscrire à cet argument. Elle rappelle en effet que le recours des intéressés portait sur l'interprétation légale correcte de l'article 183, alinéa 4 du code électoral et s'appuyait sur la définition de « bonnes mœurs » énoncée dans cette loi. Leurs arguments se fondaient sur les principes fondamentaux de l'interprétation des lois et sur les lectures possibles de la loi en question qui en découlaient. Or, pareils éléments ne renvoient pas de manière évidente aux questions examinées sous l'angle de l'article 10 de la Convention et de l'article 3 du Protocole n° 1. Pour ce qui est par ailleurs des arguments en lien avec l'article 14, la Cour observe que les allégations des requérants selon lesquelles ils s'étaient inspiré d'exemples de contenus de vidéo comportant un soutien politique étranger qui avaient précédemment été diffusés par d'autres partis politiques avec la tolérance des autorités nationales, ne sont aucunement formulées dans leur recours devant la juridiction administrative suprême bulgare, mais sont soumises pour la première fois dans leur requête devant la Cour (paragraphes 4 et 9 ci-dessus).

15. La Cour relève, de surcroît, qu'en vertu de l'article 5, alinéa 4 de la Constitution bulgare, les droits et libertés protégés par la Convention et le Protocole n°1 font partie de l'ordre juridique national bulgare et que lesdites normes conventionnelles ont la primauté sur les lois nationales. Ainsi, la législation applicable doit être interprétée de manière conforme aux dispositions conventionnelles. Il ne fait donc aucun doute que les requérants auraient pu contester l'interdiction de diffuser leur vidéo de campagne électorale en faisant valoir, à tout le moins en substance, qu'elle constituait une ingérence illégale et fondée sur un motif discriminatoire dans leurs droits à la liberté d'expression et à des élections libres. En outre, ils auraient pu invoquer expressément leurs droits protégés par les articles 10 et 14 de la Convention et par l'article 3 du Protocole n° 1 à l'appui de leur interprétation de l'article 183, alinéa 4 du code électoral. Enfin, ils auraient également pu citer la jurisprudence pertinente de la Cour, que la Cour administrative suprême aurait dû prendre en compte pour déterminer si les dispositions conventionnelles en question exigeaient que l'article 183, alinéa 4 du code électoral fût interprété de la manière qu'ils indiquaient. Or, la Cour ne peut que constater qu'il n'a été fait usage, dans le recours des intéressés, d'aucun des moyens susmentionnés qui leur auraient permis de soulever leurs griefs devant l'instance nationale (paragraphe 4 ci-dessus), y compris pour ce qui concerne les allégations formulées sur le terrain de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention.

16. Au vu de ces éléments, la Cour n'est pas convaincue que l'argumentation présentée par les requérants devant la Cour administrative suprême puissent passer pour avoir répondu aux exigences de soumission, au moins en substance, au niveau interne des griefs faisant l'objet de la présente requête. Partant, ils n'ont pas permis à la haute juridiction nationale d'examiner leurs allégations en lien avec les droits de la Convention et, le cas échéant, de redresser, avant que la Cour en fût saisie, les violations dénoncées (paragraphe 11 ci-dessus).

17. En conséquence, il y a lieu d'accueillir l'exception soulevée par le Gouvernement quant aux griefs formulés sur le terrain des articles 10 de la Convention, 3 du Protocole n° 1 à celle-ci et 14 de la Convention lu conjointement avec les deux premières dispositions. Les griefs en question doivent donc être rejetés 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 12 juin 2025.

| | |
|---|---|
| Olga Chernishova<br>Greffière adjointe | Peeter Roosma<br>Président |

# ANNEXE

Liste des requérants

| **N°** | **Prénom NOM** | **Année de naissance/ d'enregistrement** | **Nationalité** | **Lieu de résidence** |
|---|---|---|---|---|
| 1. | Lyutvi Ahmed MESTAN | 1960 | bulgare | Sofia |
| 2. | Démocrates pour la Responsabilité, la Liberté et la Tolérance | 2016 | bulgare | Sofia |
| 3. | Parti national Liberté et dignité | 2013 | bulgare | Sofia |
| 4. | Orhan Ahmedov ISMAILOV | 1979 | bulgare | Sofia |