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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 66345/09
Mihaela MIHAELA MIHAI NEAGU
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant le 6 mars 2014 en une chambre composée de :

Josep Casadevall, *président,*
Alvina Gyulumyan,
Luis López Guerra,
Kristina Pardalos,
Johannes Silvis,
Valeriu Griţco,
Iulia Antoanella Motoc, *juges,*

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 2 décembre 2009,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, M^me^ Mihaela Mihai Neagu Mihaela, est une ressortissante roumaine et française, née en 1946. Elle réside à Măgura Nistorești (Roumanie).

2. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. R.-H. Radu, puis par M^me^ I. Cambrea, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le gouvernement français n'a pas souhaité intervenir dans la procédure.

A. Les circonstances de l'espèce

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

5. En vue des élections des députés au Parlement européen du 7 juin 2009, la requérante déposa au bureau électoral central son dossier de candidature accompagné des signatures de soutien de 15 000 personnes inscrites sur les listes électorales.

6. Le 13 avril 2009, le bureau rejeta sa candidature au motif que le nombre des signatures était insuffisant dès lors que la loi n° 33 du 16 janvier 2007 sur l'organisation des élections pour le Parlement européen exigeait, pour un candidat indépendant, 100 000 signatures de soutien.

7. Le 17 avril 2009, la requérante contesta ce rejet devant le tribunal départemental de Bucarest. Elle alléguait que le nombre de signatures, trop élevé à ses yeux, exigé d'un candidat indépendant vidait de son contenu le droit de se porter candidat. En outre, elle estimait que la loi instaurait une discrimination entre les candidats indépendants et ceux inscrits sur des listes de partis politiques qui, d'après elle, pouvaient proposer jusqu'à quarante-trois candidats et ne devaient recueillir que 200 000 signatures pour l'ensemble des candidats de leurs listes. Enfin, elle exposait que le Gouvernement avait modifié le modèle de formulaire de soutien trente jours avant la date limite de dépôt des candidatures, ce qui rendait, selon elle, la collecte du nombre requis de signatures pratiquement impossible pour un candidat indépendant.

8. Par un jugement du 17 avril 2009, le tribunal rejeta la contestation, estimant que la décision du bureau électoral central était conforme aux dispositions de la loi.

9. La requérante forma un pourvoi en recours devant la cour d'appel de Bucarest. Elle réitéra les arguments avancés en première instance et souleva une exception d'inconstitutionnalité de l'article de loi exigeant 100 000 signatures de soutien pour un candidat indépendant.

10. Le 12 mai 2009, la Cour constitutionnelle examina l'exception et jugea que l'article litigieux n'était pas contraire à la Constitution. Elle estima qu'il s'agissait là d'un choix du législateur, lequel aurait imposé un critère de sélection raisonnable et objectif afin d'assurer la représentativité des candidats et d'écarter les candidatures abusives. Elle écarta l'argument tiré du nombre de signatures exigé pour les listes des partis politiques, jugeant que les situations n'étaient ni similaires ni comparables.

11. Par un arrêt définitif du 3 juin 2009, la cour d'appel de Bucarest, s'appuyant sur la décision de la Cour constitutionnelle, rejeta le pourvoi formé par la requérante et confirma la légalité du rejet de sa candidature.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

12. La loi n° 33 du 16 janvier 2007, qui transpose en droit interne le droit de l'Union concernant les élections des députés au Parlement européen, établit les modalités pratiques de la tenue de ces élections. Elle énonce que l'ensemble du territoire constitue une circonscription électorale unique. L'attribution des trente-trois sièges est faite selon le système de la représentation proportionnelle avec un seuil de 5 % des voix pour les partis politiques. Pour se voir attribuer un siège de député, les candidats indépendants doivent atteindre le coefficient électoral qui est obtenu en divisant le nombre total des voix valablement exprimées par le nombre de sièges attribués à la Roumanie.

13. S'agissant des conditions requises pour présenter une candidature, l'article 12 de la loi dispose que chaque candidat indépendant doit fournir les signatures de soutien d'au moins 100 000 citoyens, ce qui représente environ 0,55 % de l'ensemble des citoyens inscrits sur les listes électorales. Le nombre de signatures requis pour les listes des partis politiques est de 200 000.

14. Le 9 mars 2009 furent publiés au Journal officiel les arrêtés du Gouvernement n^{os} 216-225 fixant la date des élections au 7 juin 2009, le calendrier des diverses étapes de préparation et les modèles des documents nécessaires, dont le modèle de formulaire de soutien des candidats indépendants. La date limite de dépôt des candidatures au bureau électoral central fut fixée au 8 avril 2009.

15. À l'occasion des élections du 7 juin 2009, deux candidats indépendants et sept partis et coalitions ont satisfait à la condition du nombre de signatures de soutien. Un candidat indépendant a obtenu un nombre de voix supérieur au coefficient électoral, qui avait été établi à 146 667 voix, et s'est vu attribuer un siège de député.

C. Les lignes directrices en matière électorale adoptées par la Commission de Venise

16. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a adopté lors de sa 51^{e} session (5-6 juillet 2002) des lignes directrices en matière électorale.

17. Selon ces lignes directrices, l'exigence de collecte d'un certain nombre de signatures pour la présentation d'une candidature n'est *a priori* pas contraire au principe du suffrage universel. Par ailleurs, la Commission de Venise recommande que la loi n'exige pas la signature de plus de 1 % des électeurs.

D. Les dispositions pertinentes du droit de l'Union

18. Les procédures électorales relatives au Parlement européen sont régies par la législation européenne et par des dispositions nationales particulières qui varient d'un État membre à l'autre.

19. L'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct ainsi que la décision du Conseil des 25 juin et 23 septembre 2002 définissent des règles communes à tous les États membres, comme celles concernant les incompatibilités ou l'introduction du principe du scrutin proportionnel.

20. En dehors de ces règles communes, en l'absence d'une loi électorale uniforme dans tous les États membres, les modalités électorales sont régies par des dispositions nationales.

21. Selon les données statistiques concernant les modalités de candidature au Parlement européen fournies dans une étude menée en 2009 par la Direction générale des politiques internes de l'Union, dans certains États membres (Danemark, Grèce, Estonie, Allemagne, Pays-Bas, Suède, République tchèque) seuls les partis ou les organisations assimilables à des partis peuvent déposer des candidatures. Dans d'autres États, les candidatures, y compris à titre individuel, peuvent être présentées à condition de recueillir un certain nombre de signatures, de regrouper un certain nombre d'électeurs ou de verser une caution. L'Irlande et l'Italie, par exemple, admettent le dépôt des candidatures individuelles ayant recueilli respectivement 60 et 30 000 signatures.

GRIEFS

22. Citant les articles 6 et 14 de la Convention, la requérante se plaint du rejet de sa candidature aux élections des députés au Parlement européen, estimant qu'il a constitué une violation de son droit de se porter candidate à ces élections.

EN DROIT

23. La requérante allègue que l'obligation de recueillir 100 000 signatures de soutien pour se porter candidat aux élections pour le Parlement européen est une atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. La Cour, maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, estime qu'il convient d'examiner la requête sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, qui est ainsi libellé :

« 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. »

A. Arguments des parties

24. La requérante considère que le nombre de signatures de soutien exigé d'un candidat indépendant était trop élevé et disproportionné par rapport à celui exigé des partis politiques. Elle se plaint également d'un changement tardif du modèle du formulaire de soutien et de la durée, trop brève à ses yeux, de la période de collecte des signatures. Enfin, elle met en doute l'efficacité du contentieux électoral et dénonce la durée, excessive à ses dires, de la procédure de contestation de la décision du bureau électoral central qui n'aurait pris fin que quatre jours avant la date des élections.

25. Le Gouvernement excipe du non-respect du délai de six mois, soutenant que la requête a été introduite le 7 décembre 2009, selon lui en dehors du délai de six mois prévu par l'article 35 § 1 de la Convention.

26. Il affirme ensuite que l'obligation de recueillir 100 000 signatures de soutien vise à assurer un certain degré de représentativité des candidats et à éviter un éventuel exercice abusif du droit de se porter candidat. Il estime que cette exigence, qui serait similaire à la pratique d'autres pays membres de l'Union européenne, est conforme aux recommandations de la Commission de Venise et à la jurisprudence de la Cour qui, selon lui, reconnaît aux États une grande latitude pour établir les critères d'éligibilité.

27. En ce qui concerne la discrimination que la requérante dit avoir été exercée à l'égard des candidats indépendants par rapport aux candidats des partis politiques, le Gouvernement affirme que les deux situations ne sont pas comparables et qu'elles justifient par conséquent un traitement différent. Il estime que la durée de la période de collecte des signatures était suffisante et qu'elle a permis à d'autres candidats indépendants d'obtenir le nombre requis de signatures.

B. Appréciation de la Cour

28. La Cour constate d'emblée que la requérante a fourni la preuve de l'envoi par la poste de sa requête à la Cour le 2 décembre 2009. En conséquence, la requête a été introduite dans le délai de six mois prévu par l'article 35 § 1 de la Convention.

29. Elle rappelle ensuite que l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention garantit le droit de vote et le droit de se porter candidat lors des élections, y compris celles pour le Parlement européen (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 53, série A n° 113, et *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 39, CEDH 1999-I).

30. Quant au droit de se présenter aux élections, c'est-à-dire l'aspect « passif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour rappelle qu'elle se montre plus prudente dans son appréciation des restrictions dans ce contexte que lorsqu'elle est appelée à examiner des restrictions au droit de vote, c'est-à-dire l'élément « actif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. Elle rappelle avoir observé que le droit de se présenter aux élections législatives peut être soumis à des conditions plus strictes que le droit de vote. À ce sujet, elle rappelle que, s'il est vrai que les États disposent d'une grande marge d'appréciation pour établir des conditions d'éligibilité *in abstracto*, le principe d'effectivité des droits exige que la procédure qui permet de déterminer l'éligibilité s'accompagne de suffisamment de garanties pour éviter l'arbitraire (*Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], n° 10226/03, § 109, CEDH 2008).

31. Par ailleurs, la Cour rappelle avoir déjà jugé que les conditions posées par les États concernant le nombre de signatures exigé pour la présentation d'une liste électorale ne constituaient pas une entrave à l'opinion du peuple sur le choix de ses représentants (*Asensio Serqueda c. Espagne* (déc.), n° 23151/94, 9 mai 1994, *Federacion Nacionalista Canaria c. Espagne* (déc.), n° 56618/00, 7 juin 2001, et *Brito da Silva Guerra et Sousa Magno c. Portugal* (déc.), nos 26712/06 et 26720/06, 17 juin 2008).

32. A la lumière des principes exposés ci-dessus, la Cour doit vérifier si la condition d'éligibilité critiquée par la requérante tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Yumak et Sadak*, précité, § 118).

33. S'agissant du but légitime, la Cour rappelle que, contrairement à d'autres dispositions de la Convention, l'article 3 du Protocole n° 1 ne précise ni ne limite les buts qu'une restriction doit viser. Une grande variété de buts peuvent donc se trouver compatibles avec lui, sous réserve que la compatibilité de ce but avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention soit démontrée dans les circonstances particulières d'une affaire donnée (voir, *mutatis mutandis*, *Yumak et Sadak*, précité, § 119).

34. En l'espèce, la Cour note que la mesure incriminée avait pour but d'opérer une sélection raisonnable parmi les candidats afin d'assurer leur représentativité au Parlement européen et d'écarter les éventuelles candidatures abusives. À l'instar de la Cour constitutionnelle, elle estime qu'il s'agit là d'un choix du législateur national fondé sur des critères de nature politique et institutionnelle (voir, *mutatis mutandis*, *Yumak et Sadak*, précité, §§ 124 et 125).

35. S'agissant de la proportionnalité entre les moyens et le but visé, la Cour note que les 100 000 signatures exigées afin de présenter valablement une candidature indépendante pour un des trente-trois sièges attribués à la

Roumanie au Parlement européen représentent environ 0,55 % de l'ensemble des citoyens inscrits sur les listes électorales.

36. La Cour reconnaît que l'obligation d'avoir collecté un nombre élevé de signatures pour pouvoir déposer une candidature peut priver les candidats indépendants de la possibilité de représenter une partie de l'électorat. Toutefois, cette circonstance n'est pas décisive à elle seule et elle doit être analysée dans les circonstances particulières de l'affaire.

37. La Cour observe que le pourcentage de signatures requis par rapport au nombre d'électeurs inscrits sur les listes est inférieur au seuil maximum recommandé par la Commission de Venise. Elle considère que la condition litigieuse ne peut être considérée comme excessive. Au demeurant, elle note qu'aux élections qui ont eu lieu en juin 2009, deux candidats indépendants ont recueilli le nombre requis de signatures et que l'un d'eux a obtenu un nombre de voix supérieur au coefficient électoral.

38. Quant au droit européen, la Cour observe qu'il confère aux États membres un large pouvoir d'appréciation quant aux procédures électorales relatives au Parlement européen. Elle constate que certains États membres exigent pour le dépôt des candidatures un certain nombre de signatures de soutien, alors que d'autres réservent le droit de se présenter aux élections européennes aux seuls partis ou organisations assimilables.

39. De surcroît, la Cour rappelle que c'est essentiellement par l'intermédiaire des juridictions nationales que le droit de l'Union fournit aux particuliers un recours leur permettant de faire constater qu'un État membre a enfreint le droit de l'Union (*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, § 164, CEDH 2005-VI).

40. En l'espèce, la Cour constate que la loi électorale n° 33/2007 transpose en droit interne le droit de l'Union concernant les élections des députés au Parlement européen, et que la requérante a disposé d'un recours effectif devant les juridictions internes et devant la Cour constitutionnelle pour contester la décision du bureau électoral central. Au cours de cette procédure, l'intéressée a eu l'occasion de présenter ses griefs tirés de l'iniquité et de l'irrégularité alléguées du processus électoral. En l'absence d'arbitraire, la Cour ne saurait remettre en cause les constats auxquels ces juridictions sont parvenues. Enfin, la Cour note que le contentieux électoral a été porté devant plusieurs degrés de juridiction et qu'il a été définitivement tranché avant la tenue des élections. Dès lors, la requérante ne saurait soutenir qu'il manque à ce recours l'effectivité voulue par l'article 3 du Protocole n° 1. Qui plus est, vu le rôle et le statut des partis politiques en tant qu'organes représentatifs, la Cour estime que l'exigence concernant le nombre de signatures requises pour se porter candidat indépendant se trouve justifiée et n'est pas discriminatoire.

41. À la lumière des principes dégagés par sa jurisprudence et eu égard à la grande latitude que le droit de l'Union laisse aux États membres pour établir les critères d'éligibilité, la Cour estime que le nombre de signatures

exigé pour la présentation d'une candidature indépendante n'a pas porté atteinte au droit invoqué par la requérante.

42. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et qu'elle doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président