

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 11583/08
Giacomo Francesco SACCOMANNO et autres contre l'Italie
et 16 autres requêtes
(voir liste en annexe)

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 13 mars 2012 en une chambre composée de :
Françoise Tulkens, présidente,
Danutė Jočienė,
Dragoljub Popović,
Isabelle Berro-Lefèvre,
András Sajó,
Işıl Karakaş,
Guido Raimondi, juges,
et de Stanley Naismith, *greffier de section,*
Vu les requêtes susmentionnées introduites en 2008 et 2009,
Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Les requérants sont quatre-vingt-onze ressortissants italiens. Ils sont représentés devant la Cour par M^e^ M. Anetrini, avocat à Turin (requêtes n^os^ 11929/08 et 15726/08), M^es^ G. Saccomanno et R. Mirigliani, avocats à Reggio de Calabre (requêtes n° 11583/08), M^e^ G. Saccomanno (requêtes n^os^ 16155/08, 20223/08, 20225/08 et 29218/09), M^e^ A. Bozzi, avocat à Milan (requêtes n^os^ 35953/08, 20598/08 et 20671/08), M^e^ N. Raffaelli,

avocate à Catanzaro (requête nos 39854/08, 49434/08, 49512/08, 49538/08, 49545/08 et 49548/08). Les autres requérants (requête no 49519/08) ne sont pas représentés, n'ayant pas désigné un conseil dans le délai imparti à cet effet. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, Mme E. Spatafora, par son coagent Mme P. Accardo et par son ancien coagent M. N. Lettieri.

A. Les circonstances de l'espèce

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

3. Les requérants sont des électeurs italiens.

Le 21 décembre 2005, le Parlement approuva la loi no 270/2005, (Modifications des normes relatives à l'élection de la Chambre des Députés et du Sénat de la République), qui fut publiée au journal officiel le 30 décembre 2005 et entra en vigueur le jour suivant.

4. Cette loi réforma en profondeur le système électoral italien, modifiant le décret du Président de la République no 361/1957 (loi codifiant les dispositions pour l'élection de la Chambre des Députés « *TU elezione Camera dei deputati* ») et le décret-législatif no 433/1993 (loi codifiant les dispositions pour l'élection du Sénat de la République « *TU elezione Senato della Repubblica* »).

5. La loi no 270/2005 ne permet pas l'élection directe des représentants par les électeurs. Les partis politiques présentent des listes de candidats « bloquées » ; en d'autres termes, l'ordre des candidats élus sur une liste est fixé par le parti lui-même et les électeurs ne peuvent pas exprimer leur préférence pour un candidat en particulier. Le parti ou la coalition qui a obtenu pour la Chambre des députés le plus grand nombre de voix exprimées au niveau national mais qui n'a néanmoins pas recueilli au moins 340 sièges des 630 sièges, a droit à une prime permettant d'obtenir le nombre de sièges manquants. Dans ce cas, le bureau de vote lui attribue 340 sièges, ce qui correspond à 54 % des sièges. Au Sénat, la prime est attribuée au niveau régional : la liste ou la coalition de listes arrivant en tête dans une région a 55 % des sièges de la région. Des seuils dits de « barrage » sont prévus pour l'obtention des sièges, à savoir trois seuils pour la Chambre des Députés (10%- 4%- 2%) et trois seuils pour le Sénat de la République (20%-8%-3%), s'appliquant respectivement aux coalitions des partis, aux partis ne faisant pas partie d'une coalition et aux partis faisant partie d'une coalition. Toutefois, aucun seuil minimum de suffrages n'est prévu ni à la Chambre ni au Sénat pour l'obtention des primes à la majorité.

6. Le 6 février 2008, à la suite d'une crise de gouvernement, le Président de la République dissout le Parlement. Par un arrêté du Conseil de ministres du même jour, des nouvelles élections furent fixées aux 13 et 14 avril 2008.

7. Entre-temps, trois consultations référendaires visant à l'abrogation partielle de la loi nº 270/2005 avaient été approuvées par la Cour constitutionnelle et fixées au 18 mai 2008. Suite à la dissolution du Parlement, lesdites consultations furent reportées à une date à établir ultérieurement.

8. Le 16 février 2008, trois des requérants dans l'affaire *Bozzi et autres c. Italie* (nº 35953/08) attaquèrent l'arrêté de convocation des assemblées électorales devant le tribunal administratif (le « TAR ») du Latium. Ils demandèrent de soulever devant la Cour constitutionnelle la question de la compatibilité de la législation électorale en vigueur avec plusieurs articles de la Constitution.

9. Par une décision du 27 février 2008, le TAR du Latium déclara irrecevable la requête pour défaut de juridiction.

10. Les trois requérants interjetèrent appel devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 11 mars 2008, le Conseil d'État déclara le défaut absolu de juridiction. Il observa, entre autres, que l'arrêté de convocation des assemblées électorales constituait un acte de nature politique et partant non censurable devant les juridictions.

11. Le 7 avril 2008, l'un des requérants dans la même affaire interjeta un recours devant la Cour constitutionnelle visant à soulever un conflit entre pouvoirs de l'État. Il invoqua son droit, en tant que membre du corps électoral, à un juge habilité à soulever devant elle la question de constitutionnalité de la législation électorale en vigueur.

12. D'autres requérants dans l'affaire *Raffaelli c. Italie* (nº 49538/08) intervinrent dans la procédure devant la Cour constitutionnelle.

13. Par une ordonnance du 16 juillet 2008, la Cour constitutionnelle déclara irrecevable la demande du 7 avril 2008 au motif qu'aucun conflit entre pouvoirs de l'État n'était en cause en l'espèce.

14. Par ailleurs, dans huit décisions identiques du 8 avril 2008, la Cour de cassation, chambres réunies, avait jugé que toute question relative aux opérations électorales, y incluses celles relatives aux opérations pré-électorales, relève de la compétence exclusive du Parlement, notamment de la Commission des élections (*Giunta delle elezioni*) et ne peut pas être attaquée devant les juridictions.

15. Les 13 et 14 avril, les élections législatives eurent lieu conformément aux nouvelles dispositions de la loi nº 270/2005.

16. Les trois consultations référendaires susmentionnées se tinrent le 21 juin 2009 mais elles furent invalidées par la Cour de cassation faute d'avoir atteint le quorum électoral.

17. En décembre 2011, la Cour de cassation valida les signatures recueillies visant à soumettre la loi nº 270/2005 à deux nouvelles consultations référendaires. Le 12 janvier 2012, la Cour constitutionnelle déclara inadmissibles les deux consultations en questions, la motivation de ladite décision devant être déposée ultérieurement.

18. A des dates comprises entre le 3 mars et le 15 avril 2008, certains des requérants (requêtes n^{os} 11583/08, 16155/08, 20223/08, 20225/08 et 29218/09) avaient demandé à la Cour d'indiquer des mesures provisoires au Gouvernement au sens de l'article 39 du règlement de la Cour.

19. Lesdites demandes ont toutes été rejetées par la présidente de la section faisant fonction.

B. Le droit interne, comparé et international pertinents

1. Les articles pertinents de la Constitution et de la loi électorale

20. Les principes-cadres et les dispositions fondamentales régissant la matière électorale sont établies dans la Constitution (en ce qui concerne le cas d'espèce, notamment aux articles 1 § 2 et 55 et suivants)

L'article 1 § 2 de la Constitution se lit ainsi :

> « La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce dans les formes et dans les limites de la Constitution. »

Dans leurs parties pertinentes, les articles 55, 56 et 57 de la Constitution sont ainsi libellés :

Article 55 § 1

> « Le Parlement se compose de la Chambre des députés et du Sénat de la République. »

Article 56 § 1

> « La Chambre des députés est élue au suffrage universel et direct.
>
> Le nombre des députés est de six cent trente dont douze élus dans la circonscription ' Étranger'. »

Article 57 § 1

> « Le Sénat de la République est élu sur une base régionale, exception faite des sièges attribués à la circonscription 'Étranger'.
>
> Le nombre des sénateurs élus est de trois cent quinze dont six élus dans la circonscription 'Étranger'. »

21. A la suite de la réforme législative susmentionnée, le déroulement du scrutin est actuellement régi par le DPR n^{o} 361/1957 (pour l'élection de la Chambre des Députés) et par le Décret-législatif n^{o} 533/1993 (pour l'élection du Sénat de la République), tels que modifiés par la loi n^{o} 270 de 2005.

22. Pour ce qui concerne le nouveau système des « listes bloqués », il s'agit notamment des dispositions jumelles des articles 18 bis § 3, 58 § 2, 84 § 1 du DPR n° 361/1957 (Chambre des Députés) et 9 § 4, 14 § 1 et 17 § 7 du Décret-législatif n° 533/1993 (Sénat de la République), qui, dans leur nouvelle formulation et dans leurs parties pertinentes, se lisent ainsi :

Article 18 bis § 3

« Chaque liste, lors de sa présentation, est composée par un ensemble de candidats, placés dans un ordre donné. La liste doit comporter un nombre de candidats non inférieur à un tiers ni supérieur au nombre des sièges attribués à la circonscription. »

Article 58 § 2

« Le votant (...) exprime son vote, au moyen du crayon, en inscrivant sur le bulletin de vote une seule mention quelconque dans la case contenant le symbole de la liste choisie. »

Article 84 § 1

« Le Président du bureau central de la circonscription (...) proclame élus les candidats de la liste concernée selon l'ordre de placement originaire, compte tenu du nombre des sièges auxquels chaque liste a droit. »

Article 9 § 4

« Chaque liste, lors de sa présentation, est composée par un ensemble de candidats, placés dans un ordre donné. La liste doit comporter un nombre de candidats non inférieur à un tiers ni supérieur au nombre des sièges attribués à la circonscription. »

Article 14 § 1

« Le votant (...) exprime son vote, au moyen du crayon, en inscrivant sur le bulletin de vote une seule mention quelconque dans la case contenant le symbole de la liste choisie. »

Article 17 § 7

« Le Président du bureau central de la circonscription (...) proclame élus les candidats de la liste concernée selon l'ordre de placement originaire, compte tenu du nombre des sièges auxquels chaque liste a droit. »

23. Pour ce qui est du nouveau système des « primes de majorité », les dispositions pertinentes, les articles 83 § 2 du DPR n° 361/1957 (Chambre des Députés) et 17 § 2 et § 4 du Décret-législatif n° 533/1993 (Sénat de la République), sont ainsi libellées :

Article 83 § 2

« Lorsque la liste ou la coalition de listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages valides exprimés (...) n'a pas recueilli au moins 340 sièges, le nombre de sièges manquants lui est alors affecté. Dans ce cas, le bureau de vote attribue 340 sièges à ladite liste ou coalition de liste. »

Article 17 § 2

"Le bureau de vote régional vérifie que la liste ou coalition de listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages valides exprimés dans le cadre de sa circonscription ait recueilli au moins 55% des sièges attribués à la région, avec arrondissement à l'unité supérieure. »

Article 17 § 4

« Lorsque la vérification prévue au § 2 est négative, le bureau de vote régional attribue à la liste ou coalition de liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages, un nombre supplémentaire de sièges nécessaires afin d'atteindre 55 % des sièges attribués à la région concernée, avec arrondissement à l'unité supérieure. »

2. L'arrêt n° 259/2009 de la Cour constitutionnelle

24. La Cour constitutionnelle avait été saisie par le Conseil de justice administrative de la région Sicile d'un recours en contestation de la constitutionnalité des articles 23 et 87 du DPR n° 361/1957 dans la mesure où ces dispositions ne prévoient pas la possibilité d'attaquer devant le juge administratif les décisions du bureau électoral central national entraînant l'exclusion définitive d'un candidat ou d'une liste. La juridiction de renvoi estimait en particulier que cela devait s'analyser en un « vide de protection juridictionnelle ».

25. La Cour constitutionnelle a conclu qu'aucun vide de protection n'était en cause en l'espèce. Elle a précisé que, comme l'a affirmé à plusieurs reprises la jurisprudence bien établie de la Cour de cassation, toutes les contestations relatives aux opérations électorales, y incluses celles relatives au procédé électoral dans sa phase préparatoire, relèvent de la compétence exclusive du Parlement, notamment de la Commission des élections (*Giunta delle elezioni*).

3. Bref aperçu du droit électoral des États membres du Conseil de l'Europe en matière de « listes bloquées » et « primes à la majorité »

a) Listes bloquées

26. Sur les vingt-deux États ayant un système électoral comparable à celui de l'Italie et qui de ce fait ont fait l'objet d'une étude de droit comparé,

treize (Allemagne, Bulgarie, Croatie, Espagne, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Serbie, Suède, Turquie et Ukraine) reconnaissent explicitement les listes bloquées et/ou fermées, au moins dans l'une des chambres du Parlement, tandis que cinq (Chypre, Estonie, Lituanie, Pologne et Saint-Marin) ont opté pour un système de « listes ouvertes » permettant aux électeurs d'exprimer leur préférence pour un ou, dans certains cas, plusieurs candidats figurant sur la liste. Les États restants, à savoir Autriche, Belgique, Islande et Norvège, ont adopté une solution intermédiaire. En fait, bien que les électeurs puissent exprimer leur préférence pour un candidat en particulier, un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que lesdites préférences soient prises en compte.

b) Primes à la majorité

27. Sur la base des informations à disposition de la Cour, certains États membres du Conseil de l'Europe (notamment Malte, Grèce et Saint-Marin) prévoient explicitement dans leurs systèmes électoraux des mesures – variables – de primes à la majorité consistant à accorder des mandats supplémentaires, avant la répartition des sièges à proprement parler, à la liste arrivée en tête. D'autres pays (notamment Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Espagne, Finlande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Slovénie, Suisse et Turquie) font recours à des mécanismes analogues, tels que des systèmes de répartition des sièges (en particulier la méthode d'Hondt) de nature à avantager, de façon plus ou moins considérable, la liste ayant bénéficié du plus grand nombre de voix dans le même but d'assurer une majorité plus stable.

4. Les travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »)

28. Le rapport 018(2006) sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 67ème session plénière tenue les 9 et 10 juin 2006, et soumis à l'Assemblée parlementaire le 6 novembre 2006. En ses parties pertinentes, il est ainsi libellé :

« 178.

Les effets d'un système électoral particulier peuvent différer d'un pays à l'autre et il convient de reconnaître que les divers systèmes peuvent viser des buts politiques divergents voire antagonistes. Un système peut privilégier la représentation équitable des partis au Parlement et un autre viser à éviter la fragmentation de la représentation en petits partis afin de conférer une majorité absolue des députés à la formation chargée de constituer le gouvernement. Un système électoral peut favoriser une étroite relation entre les électeurs et « leurs » députés de circonscription et un autre faciliter l'introduction de femmes, de minorités ou de spécialistes dans les listes bloquées des partis. (...) »

GRIEFS

Pour les requêtes nos 11929/08 et 15726/08

29. Invoquant l'article 3 du Protocole no 1 à la Convention, ainsi que plusieurs articles de la Constitution italienne, les requérants estiment que la nouvelle discipline électorale « des listes bloquées », telle qu'introduite par la loi no 270/2005, porte atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif et s'analyse en une méconnaissance de la « souveraineté du peuple » prévue par la Constitution. Ils allèguent également une violation du principe de la représentation effective des électeurs.

30. Sans invoquer aucune disposition de la Convention, les requérants allèguent ne disposer, en droit italien, d'aucun recours effectif pour redresser les griefs énoncés ci-dessus. En particulier, ils se plaignent de ce que le seul organe compétent à décider sur la régularité de la consultation électorale soit le Parlement lui-même. Ils se plaignent, en outre, de ne pas pouvoir faire valoir leurs raisons devant la Cour constitutionnelle, attendu qu'en Italie le contrôle de constitutionnalité ne peut pas être déclenché directement par un requérant, mais uniquement par un renvoi effectué par la juridiction devant laquelle l'inconstitutionnalité alléguée est soulevée, ce qui n'est pas possible dans le cas d'espèce.

Pour les requêtes nos 11583/08, 16155/08, 20223/08, 20225/08 et 29218/09

31. Les requérants estiment que la nouvelle discipline électorale « des listes bloquées », telle qu'introduite par la loi no 270/2005, s'analyse en une méconnaissance de la « souveraineté du peuple » et porte atteinte à leur liberté, ainsi qu'à leur liberté de pensée, de conscience, d'expression et d'association. Ils invoquent à ce propos les articles 1, 5, 9, 10, 11, 14, 16 de la Convention et 3 du Protocole no 1. Ils invoquent également l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de nombreuses dispositions de la Constitution italienne.

32. Invoquant les articles 6 et 13 de la Convention, ainsi que des dispositions de la Constitution italienne et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les requérants allèguent ne disposer, en droit italien, d'aucun recours effectif pour redresser les violations alléguées.

Pour les requêtes nos 20598/08 et 20671/08

33. Invoquant les articles 1 de la Convention et 3 du Protocole no 1, les requérants estiment que la nouvelle discipline électorale « des listes bloquées » et « des primes de majorité », telle qu'introduite par la loi no 270/2005, porte atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Ils allèguent également une violation du principe de la représentation effective des électeurs.

34. Invoquant les articles 6 et 13 de la Convention, les requérants allèguent ne disposer, en droit italien, d'aucun recours effectif pour redresser les violations alléguées.

Pour la requête no 35953/08

35. Invoquant les articles 1 de la Convention et 3 du Protocole no 1, les requérants estiment que la nouvelle discipline électorale « des listes bloquées » et « des primes de majorité », telle qu'introduite par la loi no 270/2005, porte atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Ils allèguent également une violation du principe de proportionnalité.

36. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants allèguent que l'issue de la procédure devant les juridictions administratives s'analyse en une violation de leur droit à un tribunal. Ils allèguent en particulier avoir été empêchés de faire valoir devant un tribunal indépendant leur « droit constitutionnel d'exercer leur droit de vote conformément à la Constitution italienne ».

37. Invoquant l'article 13 de la Convention, les requérants allèguent ne disposer, en droit italien, d'aucun recours effectif pour redresser les griefs énoncés ci-dessus. En particulier, ils se plaignent de ce que le seul organe compétent à décider sur la régularité de la consultation électorale soit le Parlement lui-même. Ils se plaignent, en outre, de ne pas pouvoir faire valoir leurs raisons devant la Cour constitutionnelle, attendu qu'en Italie le contrôle de constitutionnalité ne peut pas être déclenché directement par un requérant, mais uniquement par un renvoi effectué par la juridiction devant laquelle l'inconstitutionnalité alléguée est soulevée, ce qui n'est pas possible dans le cas d'espèce.

Pour les requêtes nos 39854/08, 49434/08, 49512/08, 49519/08, 49538/08, 49545/08 et 49548/08

38. Invoquant les articles 1 de la Convention et 3 du Protocole no 1, les requérants estiment que la nouvelle discipline électorale « des listes bloquées » et « des primes de majorité », telle qu'introduite par la loi no 270/2005, porte atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le

choix du corps législatif. Ils allèguent également une violation du principe de la représentation effective des électeurs.

39. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants allèguent être empêchés de faire valoir devant un tribunal indépendant leur « droit constitutionnel d'exercer leur droit de vote conformément à la Constitution ».

40. Invoquant l'article 13, les requérants allèguent ne disposer, en droit italien, d'aucun recours effectif pour redresser les violations alléguées. En particulier, ils se plaignent de ce que le seul organe compétent à décider sur la régularité de la consultation électorale est le Parlement lui-même. Ils se plaignent, en outre, de ne pas pouvoir faire valoir leurs raisons devant la Cour constitutionnelle, attendu qu'en Italie le contrôle de constitutionnalité ne peut pas être déclenché directement par un requérant, mais uniquement par un renvoi effectué par la juridiction devant laquelle l'inconstitutionnalité alléguée est soulevée, ce qui n'est pas possible dans le cas d'espèce.

EN DROIT

I. SUR LA JONCTION DES REQUÊTES

41. Compte tenu de la similitude des requêtes quant aux faits et au problème de fond qu'elles posent, la Cour estime nécessaire de les joindre et décide de les examiner conjointement dans une seule décision.

II. OBSERVATION LIMINAIRE

42. Le Gouvernement estime que les requêtes n^{os} 11928/08 et 15726/08 sont à rejeter pour abus de droit de recours dans la mesure où les parties requérantes en question auraient divulgué à des tierces parties des informations confidentielles, à savoir des communications du greffe dans le cadre des négociations tendant à parvenir à un règlement amiable, en violation de l'article 62 § 2 du Règlement de la Cour.

43. La partie requérante concernée dément toute tentative de négociation dans la mesure où les droits qui font l'objet du litige sont des droits politiques et en tant que tels soustraits à la disponibilité des parties.

44. La Cour relève d'emblée que le Gouvernement n'a pas suffisamment étayé son argument ni produit aucun document à l'appui de celui-ci. Dans ces circonstances, la Cour estime qu'il n'y pas lieu de faire droit à la demande du Gouvernement.

A. Griefs tirés de l'article 3 du Protocole nº 1 (du droit de participer à des élections assurant la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif)

45. Les requérants allèguent que la discipline électorale des listes bloquées (toutes les requêtes), ou bien aussi celle des primes à la majorité (requêtes nos 20598/08, 20671/08, 35953/08, 39854/08, 49434/08, 49512/08, 49519/08, 49538/08, 49545/08 et 49548/08) s'analyse en une violation, entre autres, de l'article 3 du Protocole nº 1, 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. »

1. Principes généraux dégagés par la jurisprudence de la Cour

46. La Cour souligne tout d'abord que l'article 3 du Protocole nº 1 consacre un principe fondamental dans un régime politique véritablement démocratique et revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale (voir *Yumak et Sadak c. Turquie* ([GC], nº 10226/03, 8 juillet 2008, § 105 ; *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, arrêt du 2 mars 1987, § 47, série A nº 113). En effet, la démocratie représente un élément fondamental de « l'ordre public européen », et les droits garantis par l'article 3 du Protocole nº 1 sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit (voir, en dernier lieu et parmi beaucoup d'autres, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], nº 58278/00, §§ 98 et 103, CEDH 2006-IV).

47. Comme la Cour l'a affirmé à de nombreuses reprises, l'article 3 implique des droits subjectifs. Il s'agit en premier lieu du droit de vote et de celui de se porter candidat à des élections (voir, par exemple, les arrêts précités *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, §§ 46-51, et *Ždanoka*, § 102). Toutefois, puisque cet article énonce, en des termes généraux, l'obligation pour les Hautes Parties contractantes d'organiser, « à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple », et eu égard à la logique sous-tendant toutes les dispositions matérielles de la Convention, il y a lieu d'en conclure qu'il garantit également un droit subjectif plus général, celui de bénéficier d'élections législatives conformes à la formule précitée.

48. Pour importants qu'ils soient, les droits énoncés à l'article 3 du Protocole nº 1 ne sont pas absolus. Comme cet article les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des « limitations implicites» (arrêt *Mathieu-Mohin* précité, § 52).

49. La notion de « limitation implicite » qui se dégage de l'article 3 du Protocole nº 1 signifie également que la Cour n'applique pas les critères

traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » qui sont utilisés dans le cadre des articles 8 à 11 de la Convention. Lorsqu'elle a à connaître de questions de conformité d'une restriction à l'article 3 du Protocole nº 1, la Cour s'attache essentiellement à deux critères : elle recherche d'une part s'il y a eu arbitraire ou manque de proportionnalité et d'autre part si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple (*Ždanoka* précité, § 115). De plus, la Cour souligne la nécessité d'apprécier toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, ce qui implique que des caractéristiques inacceptables dans le cadre d'un système peuvent se justifier dans le contexte d'un autre (voir, notamment, les affaires *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, et *Podkolzina* précitées).

50. Ainsi, dans leurs ordres juridiques respectifs, les États contractants entourent les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 ne met en principe pas obstacle (*Karabanis c. Grèce* (déc.), no 42165/98). Ils jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation (voir, parmi d'autres, *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], nº 24833/94, § 63, CEDH 1999-I, et *Labita c. Italie* [GC], nº 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV).

51. La Cour rappelle que les Etats contractants jouissent aussi d'une ample marge d'appréciation quand il s'agit de déterminer le mode de scrutin au travers duquel la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif est assurée. A cet égard, l'article 3 du Protocole nº 1 se borne à prescrire des élections « libres » se déroulant « à des intervalles raisonnables », « au scrutin secret » et « dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple ». Sous cette réserve, il n'engendre aucune « obligation d'introduire un système déterminé » tel que la proportionnelle ou le vote majoritaire à un ou à deux tours (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, § 54).

52. En effet, les règles dans ce domaine varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque Etat ; la multitude de situations prévues dans les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière. Aux fins de l'application de l'article 3, toute loi électorale doit toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre (*Py c. France*, nº 66289/01, § 46, CEDH 2005-I), pour autant du moins que le système adopté réponde à des conditions assurant la « libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

53. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les systèmes électoraux cherchent à répondre à des objectifs parfois peu compatibles entre eux : d'un côté refléter de manière approximativement fidèle les opinions du peuple, de l'autre canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique d'une cohérence et d'une clarté

suffisantes. L'article 3 n'implique pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat, ni tout candidat des chances égales de l'emporter ; ainsi, il est évident qu'aucun système ne saurait éviter le phénomène des « voix perdues » (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, § 54, et *Bompard c. France* (déc.), n° 44081/02, 4 avril 2006).

2. Application de ces principes dans la présente affaire

a) Sur le système des « listes bloquées »

54. Dans la présente affaire, la Cour relève que tous les requérants allèguent la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 du fait que, lors du scrutin législatif des 13 et 14 avril 2008, il n'ont pas pu exprimer leur préférence pour un candidat en particulier, l'ordre des candidats figurant sur une liste étant fixé par le parti lui-même. Ils s'en prennent aussi au fait que ces listes peuvent comporter autant de candidats que le nombre total de sièges à pourvoir dans la circonscription.

55. Le Gouvernement fait valoir qu'en l'espèce l'ingérence dans le droit des requérants découlant des prévisions de la discipline électorale mise en cause répondait à des buts légitimes, à savoir notamment ceux de : déjouer les ruses et les intimidations des organisations criminelles visant à infiltrer les centres du pouvoir politique ; prévenir le commerce des voix et l'endettement des candidats pour financer leur campagne électorale ; et favoriser la présence de candidats ayant une compétence spécifique. Le Gouvernement rappelle aussi qu'il existe en Italie une panoplie de normes pénales bien plus importante que dans la plupart des autres Pays membres, qui visent justement à éviter les risques de fausser le résultat électoral.

56. Par ailleurs, un nombre significatif des États membres du Conseil de l'Europe ont opté, à l'instar de l'Italie, pour un système de « listes bloquées ». Selon le Gouvernement, la grande variété des solutions nationales en matière électorale démontre l'absence d'un consensus européen dans ce domaine, ce qui réduit le pouvoir de contrôle de la Cour tout en laissant proportionnellement intacte la marge d'appréciation de l'État.

57. Les requérants contestent les arguments du Gouvernement. Ils allèguent que les dispositions litigieuses visent à soustraire aux électeurs la possibilité de choisir leurs représentants. Selon les requérants, seul le vote de préférence effectif et concret permettrait d'endiguer le phénomène des candidatures visant à garantir l'impunité moyennant l'élection au Parlement de personnes visées par des poursuites, ou même ayant été condamnées, pour de graves délits.

58. Loin de favoriser des candidats ayant une compétence spécifique, la loi litigieuse viserait le but opposé dans la mesure où les organes dirigeants des partis auraient intérêt à choisir des personnalités qui peuvent aisément être contrôlées plutôt que des candidats possédant une véritable expertise.

59. Enfin, les requérants qualifient de trompeuse la comparaison avec les systèmes électoraux d'autres pays, attendu que le Gouvernement aurait omis de prendre en compte les spécificités de chaque situation ainsi que les correctifs qui existeraient dans les systèmes étrangers invoqués.

60. La Cour rappelle qu'au vu de la notion de « limitation implicite » qui se dégage de l'article 3 du Protocole n° 1 les Etats contractants peuvent librement se fonder sur un but qui ne figure pas dans une liste précise de « buts légitimes » pour justifier une restriction, 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 (*Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], n° 10226/03, § 109, CEDH 2008). La Cour considère en outre que, les divers systèmes électoraux pouvant viser des buts politiques divergents voire antagonistes, pour ce qui est spécifiquement de l'organisation des listes un système peut favoriser une étroite relation entre les électeurs et les députés et un autre adopter des listes bloquées de partis afin de, entre autres, faciliter les candidatures de femmes, de minorités ou de spécialistes (voir § 28 ci-dessus), le but à considérer légitime pouvant varier en fonction des facteurs historiques et politiques propres au Pays concerné.

61. Or, comme le souligne le Gouvernement (voir § 55 ci-dessus), le législateur a mis en place des mécanismes de ce type afin de, notamment, contrer l'influence de la criminalité organisée sur le résultat électoral compte tenu du contexte spécifique italien, prévenir le commerce des voix et favoriser l'émergence de candidats possédant des compétences spécifiques.

62. La Cour observe ensuite que les systèmes électoraux européens n'ignorent pas la discipline des listes bloquées et/ou fermées. A cet égard, il ressort de l'analyse des États membres ayant un système électoral comparable à celui de l'Italie que la plupart de ceux-ci ont adopté un système prévoyant des listes de candidats bloquées, au moins dans l'une des chambres législatives, à savoir 13 États membres sur 22 (voir § 26 ci-dessus).

63. Bien que la discipline mise en cause entraîne une contrainte sur les électeurs quant au choix des candidats, celle-ci peut être justifiée dans un système électoral eu égard au rôle constitutif des partis politiques dans la vie des pays démocratiques. D'ailleurs, la Cour constate que les requérants n'ont aucunement démontré que celle-ci entrave ou empêche certaines personnes ou certains groupes de prendre part à la vie politique du pays ou tende à favoriser un parti politique ou un candidat en leur offrant un avantage électoral au détriment d'un autre. A cet égard, la Cour tient également à ajouter que les partis politiques constituent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC],

nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 87, CEDH 2003-II) et jouent un rôle primordial dans l'information d'un électorat impliqué.

64. Dans ces circonstances, et compte tenu de la large marge d'appréciation dont disposent les États en la matière ainsi que de la nécessité d'apprécier toute la législation électorale à la lumière de l'évolution politique et en fonctions des facteurs historiques et politiques propres au pays concerné, la Cour ne saurait conclure que la mise en place du système des listes bloquées ait été arbitraire ou autrement contraire aux exigences de l'article 3 du Protocole no 1, compte tenu du but visé en l'espèce.

65. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

b) Sur le système des « primes à la majorité »

66. La Cour observe ensuite que certains des requérants (requêtes nos 20598/08, 20671/08, 35953/08, 39854/08, 49434/08, 49512/08, 49519/08, 49538/08, 49545/08 et 49548/08) se plaignent qu'en établissant des primes à la majorité dans les deux assemblées du parlement la loi sur les élections législatives viole l'article 3 du Protocole no 1, compte tenu aussi du fait qu'aucun seuil minimum de consensus n'est prévu pour l'obtention desdites primes.

67. Le Gouvernement réitère la plupart des observations formulées quant à la discipline des « listes bloquées », en particulier pour ce qui est de l'absence de consensus entre les États membres et de l'étendue de la marge d'appréciation dont jouissent ces derniers en la matière.

68. En outre, le Gouvernement fait valoir que le système mis en cause poursuit un but légitime, soit celui d'éviter une fragmentation parlementaire excessive en assurant plus de stabilité au sein du Parlement et en renforçant ainsi la stabilité gouvernementale, d'autant plus que l'Italie est caractérisée par un scénario des partis politiques très morcelé.

69. A l'appui de sa thèse, le Gouvernement invoque la jurisprudence de la Cour dans l'affaire *Yumak et Sadak c. Turquie* (précité). Il considère que le système électoral italien, à la différence de celui de la Turquie, favorise les courants de pensée suffisamment représentatifs et permet d'éviter une fragmentation excessive de l'offre électorale.

70. Les parties requérantes réitèrent certains des arguments employés en référence à la discipline des « listes bloquées », notamment pour ce qui est de la comparaison avec des systèmes électoraux autres que celui de l'Italie. En outre, elles soutiennent que le mécanisme des primes à la majorité ne favorise point la cohésion des forces politiques, mais les unions aux seules fins de gagner la compétition électorale ce qui exacerberait les tensions dans l'intérieur de la majorité. Les requérants ajoutent enfin que lesdites primes sont disproportionnées et ne sont pas prévues dans la charte constitutionnelle.

71. La Cour rappelle d'emblée que dans certains systèmes proportionnels, le législateur fixe des seuils pour corriger les effets négatifs de ce type de scrutin et assurer plus de stabilité au sein du parlement (*Yumak et Sadak* précité, §§ 61 et 63).

72. Or, dans le cas d'espèce, on a affaire à des mécanismes semblables, à savoir les primes à la majorité, auxquels le législateur a eu recours dans le même but de corriger les effets négatifs du système électoral en vigueur en Italie, et notamment assurer plus de stabilité gouvernementale.

73. La Cour observe également que, tout comme les systèmes des listes bloquées, les mesures des primes à la majorité ou des mécanismes analogues à ces dernières sont appliquées parmi les Pays membres du Conseil de l'Europe (voir § 27 ci-dessus).

74. Par ailleurs, eu égard à l'ampleur des primes adoptées dans le système italien et à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, *Yumak et Sadak* précité, §§ 61 et 63, quant à la compatibilité avec la Convention du seuil électoral de 10% imposé sur le plan national et assorti de certains correctifs) lesdites primes ne sembleraient pas de nature à affecter l'équilibre entre les principes de la juste représentation et de la stabilité gouvernementale.

75. Certes le législateur italien n'a prévu aucun seuil de consensus minimum pour l'attribution des primes en question. Toutefois, les systèmes des primes à la majorité comme celui en l'espèce doivent être considérés dans le cadre de la marge d'appréciation particulièrement large accordée aux États contractants dans le domaine en question (voir *Federación nacionalista Canaria c. Espagne* (déc.), n° 56618/00, CEDH 2001-VI, ainsi que *Tête c. France*, n° 11123/84, décision la Commission du 9 décembre 1987, Décisions et rapports (DR) 54, p. 52, *Fournier c. France*, n° 11406/85, décision de la Commission du 10 mars 1988, DR 55, p. 130, et *Magnago et Südtiroler Volkspartei c. Italie*, n° 25035/94, décision de la Commission du 15 avril 1996, DR 85, p. 112). Dans ce cas, lorsqu'elle est amenée à se prononcer sur des questions de conformité à l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour s'attache essentiellement à deux critères : elle recherche d'une part s'il y a eu arbitraire ou manque de proportionnalité, et d'autre part si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple (*Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], n° 10226/03, § 109, CEDH 2008). En l'espèce, la Cour estime que la discipline des primes à la majorité fixée par la loi italienne ne saurait être reconnue contraire aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1, dans la mesure où ladite disposition œuvre afin de favoriser les courants de pensée suffisamment représentatifs et la constitution de majorités suffisamment stables dans les assemblées. Par conséquent, tout comme pour le grief précédent, la Cour ne voit aucune apparence d'une atteinte à « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

76. Ce grief est donc lui aussi manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

B. Grief tiré de l'article 6 de la Convention (droit à un tribunal)

77. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, certains des requérants (requêtes nos 35953/08, 39854/08, 49434/08, 49512/08, 49519/08, 49538/08, 49545/08 et 49548/08) se plaignent d'une atteinte à leur droit à un tribunal.

Dans ses parties pertinentes, cette disposition se lit ainsi :

> « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...), qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) »

78. La Cour rappelle que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, les procédures concernant le contentieux électoral échappent au champ d'application de l'article 6, dans la mesure où elles concernent l'exercice de droits à caractère politique et ne portent donc pas sur des « droits et obligations de caractère civil » ou sur le « bien-fondé d'une accusation en matière pénale » (*Pierre-Bloch c. France*, arrêt du 21 octobre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-VI, p. 2223, § 50 ; *Cheminade c. France* (déc.), no 31599/96, CEDH 1999-II).

79. En l'espèce, la Cour relève que la procédure litigieuse visait à contester certaines dispositions de la loi électorale en vigueur concernant les modalités de l'exercice du droit de vote et de l'attribution des sièges. Il note que cette procédure trouve son origine dans les droits des requérants en tant qu'électeurs italiens. Or, le droit de voter à une élection est un droit de caractère politique et non pas civil ou pénal au sens de l'article 6 de la Convention, de sorte que les litiges relatifs à son exercice sortent du champ d'application de cette disposition.

80. Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

C. Grief fondé sur l'article 13 de la Convention (droit à un recours effectif)

81. L'ensemble des requérants allèguent enfin de ne pas disposer, en droit italien, d'aucun recours interne effectif au travers duquel ils auraient pu formuler leurs griefs de méconnaissance de l'article 3 du Protocole no 1.

Selon l'article 13 de la Convention :

> « 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. »

82. La Cour rappelle que l'article 13 ne saurait s'interpréter comme exigeant un recours interne pour tout grief, si injustifié soit-il, qu'un individu peut présenter sur le terrain de la Convention : il doit s'agir d'un grief défendable au regard de celle-ci (*Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, série A n° 131, § 52, 24 avril 1988). Dans la présente affaire, la Cour vient de conclure que le grief des requérants tiré de la clause « normative » de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention est manifestement mal-fondé. Ces mêmes considérations l'amènent à conclure, sous l'angle de l'article 13, que l'on n'était pas en présence de griefs défendables (voir, parmi beaucoup d'autres, *Al-Shari et autres c. Italie* (déc.), n° 57/03, 5 juillet 2005, *Walter c. Italie* (déc.), n° 18059/06, 11 juillet 2006, et *Schiavone c. Italie* (déc.), n° 65039/01, 13 novembre 2007).

83. Il s'ensuit que ce grief est lui aussi manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 et qu'il doit être rejeté, en application de l'article 35 § 4.

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

Décide de joindre les requêtes *;*

Déclare les requêtes irrecevables.

Stanley Naismith
Greffier

Françoise Tulkens
Présidente

N° affaires	N° requête	Nom
1.	11583/08	SACCOMANNO ET AUTRES
2.	11929/08	ANETRINI ET ALESSIO
3.	15726/08	ARATO ET AUTRES
4.	16155/08	MALENA
5.	20223/08	ZURZOLO
6.	20225/08	DELEO
7.	20598/08	DOVA
8.	20671/08	VERSOLATO
9.	35953/08	BOZZI et AUTRES
10.	39854/08	ZAMPA
11.	49434/08	DELL'ACQUA ET AUTRES
12.	49512/08	CRITELLI ET AUTRES
13.	49519/08	PULLANO ET AUTRES
14.	49538/08	RAFFAELLI ET AUTRES
15.	49545/08	ARCURI ET AUTRES
16.	49548/08	COSCO ET AUTRES
17.	29218/09	MARRARI