SUR LA RECEVABILITE

de la requête N° 11802/85
présentée par Etienne TETE
contre France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 10 mars 1988 en présence de

MM. J.A. FROWEIN, Président en exercice
S. TRECHSEL
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
G. BATLINER
J. CAMPINOS
H. VANDENBERGHE
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY

M. J. RAYMOND, Secrétaire adjoint de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 28 août 1985 par Etienne TETE contre la France et enregistrée le 17 octobre 1985 sous le N° de dossier 11802/85 ;

Vu le rapport prévu à l'article 40 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

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

1. Le requérant, ressortissant français né en 1956, est Délégué aux affaires juridiques et membre du Conseil national des "Verts" (parti écologiste), ainsi que conseiller municipal de Caluire (Département du Rhône) où il réside.

La requête concerne certaines dispositions du code électoral français concernant l'élection des députés à l'Assemblée nationale et des conseillers régionaux telles que modifiées par les lois 85-690 et 85-692 du 10 juillet 1985 et en vigueur lors de l'introduction de la requête (1).

2. Code électoral

Dispositions concernant l'élection des députés :

"Art. L. 123 - Les députés sont élus, dans les départements, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Le département forme une circonscription.

Art. L. 124 - Seules sont admises à la répartition des sièges les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste.

Art. L. 125 - Les sièges des députés élus dans les départements sont répartis conformément au tableau n° 1 annexé au présent code.
La révision de la répartition des sièges a lieu au cours de la première session ordinaire du Parlement qui suit la publication des résultats du recensement général de la population.

Art. L. 158 - Le candidat tête de liste ou son mandataire verse entre les mains du trésorier-payeur général agissant en qualité de préposé de la Caisse des dépôts et consignations un cautionnement de 1 000 F par siège à pourvoir.
Le cautionnement est remboursé aux listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Art. L. 167 al. 2 - Il est remboursé aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires, ainsi que les frais d'affichage.

---

(1) La loi 86-825 du 11 juillet 1986 a modifié les articles L. 123, L. 124, L. 125, L. 158, L. 167-I, II, III du code électoral, rétablissant, en ce qui concerne l'élection des députés à l'Assemblée nationale, le scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Art. L. 167-1 - I - Les partis et groupements peuvent utiliser les antennes du service public de radiodiffusion et de télévision pour leur campagne en vue des élections législatives. Chaque émission est diffusée simultanément par les sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion.
II - Une durée d'émission de trois heures est mise à la disposition des partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale.
Cette durée est divisée en deux séries égales, l'une étant affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux qui ne lui appartiennet pas.
Le temps attribué à chaque groupement ou parti dans le cadre de chacune de ces séries d'émissions est déterminé par accord entre les présidents des groupes intéressés. A défaut d'accord amiable, la répartition est fixée par les membres composant le bureau de l'Assemblée nationale sortante, en tenant compte notamment de l'importance respective de ces groupes; pour cette délibération, le bureau est complété par les présidents de groupe.
III - Tout parti ou groupement présentant des listes dans vingt circonscriptions au moins a accès aux antennes du service public de radiodiffusion et de télévision, pour une durée de sept minutes, dès lors qu'aucun de ses candidats n'appartient à l'un des groupements ou partis bénéficiant d'émissions au titre du paragraphe II."

Dispositions concernant l'élection des conseillers régionaux :

"Art. L. 338 - Les conseillers régionaux sont élus dans chaque département au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.
Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu un nombre de voix au moins égal à 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges.

Art. L. 349 - Le candidat tête de liste ou son mandataire verse entre les mains du trésorier-payeur-général du département, agissant en qualité de préposé de la Caisse des dépôts et consignations, un cautionnement de 500 F par siège à pourvoir.
Le cautionnement est remboursé aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Art. L. 355 al. 2 - Sont remboursés aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés : le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires, ainsi que les frais d'affichage. Un décret en Conseil d'Etat détermine la nature et le nombre des bulletins, affiches et circulaires dont le coût est remboursé ; il détermine également le montant des frais d'affichage."

Le 26 juin 1985 le requérant s'est adressé au Conseil constitutionnel demandant de déclarer non conforme à la Constitution française et à la Convention européenne des Droits de l'Homme les dispositions susmentionnées.

Par lettre du 6 juillet 1985, le Président du Conseil constitutionnel a informé le requérant qu'aucune suite ne serait donnée à sa lettre.

3. Le requérant soutient que les dispositions précitées du code électoral violent l'article 3 du Protocole additionnel ainsi que l'article 14 de la Convention. Il soutient d'autre part qu'il y a également violation de l'article 13 de la Convention.

4. Premièrement, la Convention serait violée par les articles L. 124, L. 125 et L. 338 al. 2 du code électoral.

Le requérant précise que les écologistes représentent une opinion publique différente des autres et appartiennent par là même à une minorité nationale. Leur liste a obtenu aux élections de 1970 4,40 % des voix. Dès lors le seuil de 5 % les empêcherait de prendre part à la répartition des sièges. Par ailleurs, en ce qui concerne en particulier l'élection de députés, à supposer que leur liste eût atteint le seuil de 5 %, leurs candidats ne pourraient toujours être élus que dans les circonscriptions élisant plus de 20 députés, à savoir les circonscriptions de Paris (21 députés) et du Nord (24 députés). De l'avis du requérant la loi aurait dû prévoir des circonscriptions plus grandes et sensiblement de même taille.

Les dispositions susmentionnées poseraient une différence de droit entre les grands partis politiques et les minorités nationales et violeraient le principe de l'égalité (article 14 de la Convention) et le principe de la libre expression de l'opinion du peuple (article 3 du Protocole additionnel).

5. Deuxièmement, la Convention serait violée par les articles L. 158, L. 167 al. 2, L. 349 et L. 355 al. 2 du code électoral.

Le requérant soutient que le système du cautionnement, ainsi que les dispositions prévoyant le remboursement de celui-ci et des

frais de propagande, seulement aux listes ayant obtenu 5 % des voix, créerait une sélection par la fortune interdisant la libre expression des opinions politiques. Ensuite, la campagne des grandes listes serait financée par les petites listes, par l'intermédiaire des impôts versés par les électeurs des petites listes. Là aussi il y aurait violation de l'article 3 du Protocole additionnel et de l'article 14 de la Convention.

6. Troisièmement, il y aurait violation des dispositions de la Convention précitées du fait de l'inégalité résultant du temps de parole accordé à l'antenne pour les candidats figurant sur des listes présentées par des parties et groupements représentés par les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat et les autres candidats (article L. 167-1).

Par ailleurs, l'absence de prévision spéciale réglementant la répartition du temps d'antenne sur les chaînes régionales, tant aux élections législatives que régionales, entraînerait le monopole de diffusion sur ces chaînes pour le parti au pouvoir.

Selon le requérant, des élections libres, assurant la libre expression de l'opinion du peuple et sans distinction aucune fondée notamment sur les opinions politiques et l'appartenance à une minorité nationale, devraient imposer en période électorale que l'égalité de tous les candidats soit respectée et, partant, que le temps de parole pendant cette période sur les chaînes de télévision soit égal.

7. Enfin, il n'existerait pas en l'espèce un recours effectif pour faire valoir des violations de la Convention devant une instance nationale. En effet, le Conseil constitutionnel ne peut être saisi que par un nombre très restreint de personnes (1). L'individu, en tant qu'électeur, n'a pas d'accès à cet organe.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, malgré le libellé de l'article 55 de la Constitution française (2) et nonobstant la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation, en cas de conflits entre deux lois, appliquerait la règle de la supériorité de la loi la plus récente, indépendamment de la question de savoir si la plus ancienne est ou non un traité.

De ce fait, le Conseil d'Etat qui méconnaîtrait la Convention dans ses jugements lorqu'il y a conflit avec une loi, violerait l'article 13 de la Convention, et par suite toute la Convention elle-même, tout en tenant pour non écrit l'article 55 de la Constitution française.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint d'abord des articles L. 124 et L. 125 (concernant le mode de scrutin), des articles L. 158 et L. 167 al. 2 (concernant le cautionnement et le remboursement de celui-ci, ainsi que des frais de propagande) et de l'article 167-1 (concernant la répartition du temps d'antenne de radio et télévision pour la propagande électorale), réglementant l'élection des députés à l'Assemblée nationale. Il soutient que les dispositions susmentionnées ne garantissent pas l'organisation des élections "dans des conditions qui assurent la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif".

---

(1) Article 61 de la Constitution

> "Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante Sénateurs.
Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois.
Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai peut être ramené à huit jours.
Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation."

(2) Article 55 de la Constitution

"Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie."

La Commission relève d'abord que les dispositions en question ont été modifiées par la loi 86-825 du 11 juillet 1986. Elle estime toutefois devoir examiner les griefs du requérant concernant les dispositions législatives contestées telles qu'elles étaient en vigueur lors de l'introduction de la requête.

La Commission rappelle que l'article 3 (P1-3) du Protocole additionnel n'engendre aucune obligation d'introduire un système électoral déterminé, tel que la proportionnelle ou le vote majoritaire. Eu égard à la diversité dans l'espace, et à la variabilité dans le temps, de leurs lois en pareille matière, une large marge d'appréciation est reconnue aux Etats Contractants (Cour eur. D.H., arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 24 par. 54). Selon la Cour les systèmes électoraux cherchent à répondre à des objectifs parfois peu compatibles entre eux : refléter de manière approximativement fidèle les opinions du peuple ; canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique d'une cohérence et d'une clarté suffisante. Ce qu'il faut assurer est le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens. Il ne s'ensuit pourtant pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat, ni tout candidat des chances égales de l'emporter (Ibidem).

Pour ce qui est de la présente affaire, la Commission est d'avis que la règle en vigueur en 1985 et selon laquelle les listes qui n'avaient pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés n'étaient pas admises à la répartition des sièges, la réglementation concernant le cautionnement et le fait que celui-ci n'était remboursé qu'aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et la règle, enfin, qui ne prévoit le remboursement des frais de propagande qu'au profit de ces mêmes listes visent toutes à favoriser la formation de courants de pensée suffisamment représentatifs. Il s'agit là d'un but légitime au regard de l'article 3 (P1-3) du Protocole additionnel, but que visent également des dispositions analogues dans d'autres systèmes juridiques européens.

Le requérant se plaint en outre du fait que le système électoral français prévoyait une répartition proportionnelle des sièges au niveau des départements, alors qu'à son avis des circonscriptions plus grandes et sensiblement de même taille auraient mieux garanti l'égalité des candidats se présentant dans des circonscriptions différentes.

La Commission relève d'abord que les disparités de poids entre les suffrages exprimés dans différentes circonscriptions peuvent entraîner accessoirement des disparités entre les partis politiques quant au nombre de voix ayant permis d'élire les députés des différents partis. Combiné avec la règle selon laquelle seules les

listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages sont admises à la répartition des sièges, le système des circonscriptions, telles que déterminées par la loi en cause, pourrait susciter certains doutes.

Toutefois, la Commission estime que l'article 3 (P1-3) du Protocole additionnel, étant compatible aussi bien avec le système de la majorité simple qu'avec le système de la représentation proportionnelle, ne peut être interprété comme imposant un système électoral garantissant que le nombre total de suffrages exprimés pour chaque candidat ou groupe de candidats se reflète dans la composition de l'assemblée législative (cf. No 8765/79, Parti libéral et autres c/Royaume-Uni, déc. 18.12.1980, D.R. 21 p. 211 ; No 8941/80, X c/Islande, déc. 8.12.1981, D.R. 27 p. 145).

Enfin, la réglementation en matière du temps d'antenne réservé à la radio et à la télévision pour la propagande électorale et la distinction qui est faite entre listes de groupements représentés à l'Assemblée Nationale ou au Sénat et les autres listes peut également susciter quelques doutes.

Toutefois, eu égard à la marge d'appréciation réservée à l'Etat concerné, la Commission ne tient pas l'ensemble de ces modalités pour injustifiées ou disproportionnées.

De telles modalités, même combinées, n'ont assurément pas porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

Il s'ensuit qu'aucune violation de l'article 3 (P1-3)du Protocole additionnel, ni pris isolement ni combiné avec l'article 14 (Art. 14) de la Convention, ne saurait être constatée en l'espèce, de sorte que la requête doit être rejetée, à cet égard, comme étant manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint en outre des dispositions des articles L. 338, L. 349 et L. 355 al. 2 du code électoral concernant l'élection des conseillers régionaux.

La Commission observe toutefois que l'article 3 (P1-3) du Protocole additionnel oblige les Hautes Parties Contractantes "d'organiser, à des intervalles raisonnables, des élections au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif". Elle rappelle que le terme "corps législatif" doit être interprété en tenant compte d'abord des structures établies par les Constitutions des Parties Contractantes (cf. p. ex. Nos 6745/74 et 6746/74, déc. 30.5.1975, D.R. 2 p. 110 ; No 9267/81, déc. 12.7.1983, D.R. 33 p. 97).

En France, les conseils régionaux n'exercent pas un pouvoir législatif. Leurs compétences sont limitées à la réglementation par délibérations des affaires économiques, sociales, culturelles et scientifiques de la région (article 59 de la loi 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions). La Commission rappelle, par ailleurs, que le pouvoir réglementaire qui, dans de nombreux pays, est attribué à des autorités locales, doit être distingué du pouvoir législatif visé par l'article 3 (P1-3) du Protocole additionnel (cf. No 9155/71, déc. 12.7.1976, D.R. 6 p. 13) et que dès lors le terme "législatif" figurant à l'article 3 (P1-3) du Protocole additionnel ne s'applique pas à ces autorités.

Il s'ensuit que l'article 3 (P1-3) du Protocole additionnel ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce et que cette partie de la requête est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant se plaint enfin d'une violation de l'article 13 (Art. 13) de la Convention, aux termes duquel "toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente 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." Il fait valoir en substance ne pas disposer en droit français pour faire valoir des violations de la Convention au titre des mesures incriminées du code électoral, d'un recours effectif devant les organes compétents en la matière, à savoir le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel.

La Commission rappelle que, selon sa jurisprudence constante, "l'article 13 (Art. 13) ne concerne pas la législation et ne garantit pas un recours en vertu duquel s'opérerait un contrôle de la conformité de la législation avec la Convention" (Young, James et Webster c/Royaume-Uni, rapport Comm. 14.12.79, par. 177, Cour Eur. D.H., série B n° 39, p. 49).

Or, le grief formulé par le requérant en l'espèce concernant une loi, il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire adjoint de la Commission	Le Président en exercice de la Commission
(J. RAYMOND)	(J.A. FROWEIN)