



L'interdiction de voter imposée de manière automatique et générale à tous les détenus russes revêt un caractère disproportionné

Dans son arrêt de chambre, non définitif¹, rendu ce jour en l'affaire [Anchugov et Gladkov c. Russie](#) (requête n° 11157/04), la Cour européenne des droits de l'homme conclut, à l'unanimité :

à la violation de l'article 3 du Protocole no 1 (droit à des élections libres) à la Convention européenne des droits de l'homme.

La requête a été introduite par deux détenus qui se plaignaient en particulier d'avoir été privés de leur droit de vote et empêchés de participer à plusieurs élections.

La Cour constate que les requérants se sont vu imposer une interdiction de voter à des élections législatives sans que soient prises en compte la durée de leur peine, la nature ou la gravité des infractions commises ou leurs circonstances personnelles. Elle rejette l'argument du Gouvernement selon lequel la présente espèce différerait de manière substantielle des affaires ayant donné lieu à un examen de la question du retrait des droits électoraux aux détenus dans d'autres pays (notamment l'Italie et le Royaume-Uni), eu égard au fait que l'interdiction de vote imposée aux détenus en Russie est prévue dans la Constitution et non dans un acte législatif. En effet, tous les actes d'un Etat membre peuvent faire l'objet d'un examen au regard de la Convention, quel que soit le type de mesure en cause. Partant, la Cour conclut que, malgré la marge de manœuvre dont elles disposaient pour décider de ces questions, les autorités russes sont allées trop loin en imposant à tous les détenus condamnés une privation automatique et générale de leurs droits électoraux.

Quant à la mise en œuvre de l'arrêt, eu égard à la complexité de la procédure de modification de la Constitution, la Cour estime qu'il est loisible au Gouvernement d'explorer toutes les voies possibles pour assurer le respect de la Convention, y compris par une forme de processus politique ou par une interprétation de la Constitution en conformité avec la Convention.

Principaux faits

Le premier requérant, Sergey Borisovich Anchugov, est un ressortissant russe né en 1971 et résidant à Chelyabinsk (Russie). Par un jugement de juin 1998, il fut condamné à la peine capitale pour meurtre et pour plusieurs chefs de vol et d'escroquerie. Le second requérant, Vladimir Mikhaylovich Gladkov, est un ressortissant russe né en 1966 et résidant à Moscou. En novembre 1988, il fut condamné à la peine capitale pour meurtre et vol aggravé en bande organisée et résistance à des policiers. Les condamnations des deux requérants furent confirmées en appel, mais respectivement

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

commuées en des peines de 15 ans d'emprisonnement en décembre 1999 et février 2000 respectivement.

A la suite de leur incarcération, M. Anchugov et M. Gladkov furent privés de leur droit de vote en application de l'article 32 § 3 de la Constitution russe. En particulier, ils ne purent participer aux élections des parlementaires de la Douma tenues en décembre 2003 et décembre 2007, ni aux élections présidentielles de mars 2000, mars 2004 et mars 2008. M. Gladkov se trouva également dans l'impossibilité de voter aux élections législatives partielles qui eurent lieu en décembre 2004 dans la circonscription électorale dans laquelle il était domicilié.

A plusieurs reprises, M. Anchugov et M. Gladkov contestèrent l'article 32 § 3 de la Constitution devant la Cour constitutionnelle russe, en vain. M. Gladkov engagea alors plusieurs procédures contre des commissions électorales à divers degrés, se plaignant de leur refus de l'autoriser à voter dans le cadre d'élections législatives et présidentielles. Toutefois, ses plaintes furent rejetées à plusieurs reprises par des juridictions d'appel de décembre 2007 à septembre 2008.

Dans sa première lettre à la Cour européenne des droits de l'homme, envoyée le 17 février 2004, M. Anchugov décrivit les circonstances de son affaire et formula son grief. Il réitéra ultérieurement ses observations initiales dans un formulaire de requête reçu par la Cour en juin 2004. M. Gladkov adressa à la Cour en décembre 2004 une requête qui ne fut pas envoyée avant février 2005. Par la suite, tant M. Anchugov que M. Gladkov mirent à jour leurs requêtes, évoquant d'autres élections auxquelles ils n'avaient de nouveau pas pu participer.

M. Anchugov se trouvait toujours en prison à la date de sa lettre la plus récente à la Cour, alors que M. Gladkov bénéficia d'une libération conditionnelle en avril 2008.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres), M. Anchugov et M. Gladkov se plaignaient d'avoir été privés, en tant que détenus condamnés, de leurs droits électoraux, et en particulier de n'avoir pas pu voter dans le cadre de plusieurs élections tenues entre 2000 et 2008. Ils soutenaient également sous l'angle de l'article 10 (liberté d'expression) que le retrait de leurs droits électoraux avait emporté violation de leur droit d'exprimer leurs opinions, et alléguaient au regard de l'article 14 (interdiction de la discrimination) avoir subi une discrimination en tant que détenus condamnés.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 16 février 2004.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Isabelle **Berro-Lefèvre** (Monaco), *présidente*,
Mirjana **Lazarova Trajkovska** (L'Ex-République Yougoslave de Macédoine),
Julia **Laffranque** (Estonie),
Linos-Alexandre **Sicilianos** (Grèce),
Erik **Møse** (Norvège),
Ksenija **Turković** (Croatie),
Dmitry **Dedov** (Russie),

ainsi que de Søren **Nielsen**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres)

Quant à la recevabilité des griefs des requérants, la Cour rappelle que le Protocole n° 1 ne s'applique pas aux élections pour les fonctions de chef d'État. Dès lors, la partie des requêtes concernant l'impossibilité pour MM. Anchugov et Gladkov de voter aux élections présidentielles ne tombe pas sous l'empire de la Convention, et la Cour est compétente pour examiner les griefs des intéressés uniquement dans la mesure où ceux-ci portent sur leur impossibilité de voter dans le cadre des élections des parlementaires de la Douma. Le grief de M. Gladkov, introduit en février 2005, concernant l'interdiction qui lui a été faite de voter aux élections législatives du 7 décembre 2003 est également déclaré irrecevable pour non-respect du délai de six mois.

En revanche, les griefs des requérants relatifs au retrait de leurs droits électoraux en application de l'article 32 § 3 de la Constitution russe, qui portent sur une situation continue contre laquelle aucun recours interne n'est disponible, et leur impossibilité de voter aux élections législatives tenues en décembre 2003 et décembre 2007, en ce qui concerne M. Anchugov, et en décembre 2004 et en décembre 2007 en ce qui concerne M. Gladkov, n'ont pas été introduits tardivement et sont donc déclarés recevables.

En ce qui concerne le droit de voter aux élections législatives, la Cour constate que l'article 32 § 3 de la Constitution, en application duquel MM. Anchugov et Gladkov ont été privés de leur droit de vote, s'applique de manière automatique et générale à tous les détenus condamnés, quelles que soient la durée de leur peine, la nature ou la gravité de l'infraction qu'ils ont commise ou leurs circonstances personnelles.

Si la Cour est disposée à admettre que la privation du droit de vote imposée aux requérants visait à renforcer le sens civique et le respect de l'état de droit et à garantir le bon fonctionnement de la société civile et du régime démocratique, elle ne peut souscrire à la thèse du Gouvernement concernant la proportionnalité des restrictions imposées à MM. Anchugov et Gladkov. En particulier, la Cour rejette l'argument du Gouvernement selon lequel l'interdiction n'est pas générale puisque seuls les détenus condamnés pour des infractions pénales suffisamment graves pour donner lieu à une incarcération immédiate se voient retirer leurs droits électoraux. En réalité, si un nombre important de détenus, à savoir ceux qui sont incarcérés pendant une procédure judiciaire, conservent leur droit de vote, la privation des droits électoraux frappe néanmoins un grand nombre de délinquants, qui purgent une peine d'emprisonnement allant de deux mois (ce qui est la période minimale d'incarcération à la suite d'une condamnation en Russie) à la perpétuité, et qui ont commis des infractions pouvant être relativement mineures ou très graves.

Par ailleurs, rien ne permet de dire que, s'agissant de décider si une peine d'emprisonnement immédiate doit ou non être imposée, les tribunaux russes prennent en compte le fait qu'une telle peine implique le retrait des droits électoraux, ou s'ils peuvent se livrer à une appréciation réaliste de la proportionnalité de cette mesure à la lumière des circonstances de l'espèce.

En outre, la Cour rejette l'argument du Gouvernement selon lequel la présente espèce différerait de manière substantielle des affaires ayant donné lieu à un examen de la question du retrait des droits électoraux aux détenus dans d'autres pays (notamment l'Italie et le Royaume-Uni²), eu égard au fait que l'interdiction de vote imposée aux

² Dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) ([GC], n° 74025/01, CEDH 2005-IX), du 6 octobre 2005, la Cour était parvenue à la même conclusion concernant la législation britannique privant de leur droit de vote tous les détenus condamnés purgeant une peine d'emprisonnement. En revanche, dans l'affaire *Scoppola c. Italie* (n° 3) [GC], n° 126/05, 22 mai 2012), on ne pouvait conclure que le retrait des droits électoraux aux détenus condamnés revêtait un caractère automatique et général, étant donné que la législation applicable prenait en

détenus en Russie est prévue dans la Constitution – la loi fondamentale russe adoptée à l’issue d’un vote national – et non dans un acte législatif. Elle souligne que tous les actes d’un Etat membre peuvent faire l’objet d’un examen au regard de la Convention, quel que soit le type de mesure en cause. En outre, la Cour ne dispose d’aucun élément pertinent qui démontrerait qu’il y a eu tentative de mettre en balance les intérêts concurrents en jeu ou d’apprécier la proportionnalité de l’interdiction générale de vote imposée à tous les détenus condamnés. Partant, la Cour conclut que, malgré la marge de manœuvre dont elles disposaient pour décider de ces questions, les autorités russes sont allées trop loin en imposant à tous les détenus condamnés une privation automatique et générale de leurs droits électoraux.

En ce qui concerne l’exécution de l’arrêt, la Cour prend acte de l’argument du Gouvernement selon lequel l’interdiction est imposée par une disposition de la Constitution russe qui ne peut être modifiée par le Parlement et ne peut être révisée que par l’adoption d’une nouvelle Constitution, ce qui impliquerait une procédure particulièrement complexe. Toutefois, il appartient essentiellement aux autorités russes de choisir, sous la supervision du Comité des Ministres, le bras exécutif du Conseil de l’Europe, les moyens à utiliser afin de mettre sa législation en conformité avec la Convention une fois l’arrêt en l’espèce devenu définitif. En effet, il est loisible au Gouvernement d’explorer toutes les voies possibles pour assurer le respect de la Convention, y compris par une forme de processus politique ou par une interprétation de la Constitution en conformité avec la Convention.

Articles 10 et 14 (liberté d’expression et interdiction de la discrimination)

La Cour estime que l’affaire ne soulève aucune question distincte sous l’angle de ces dispositions.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour considère que le constat de violation constitue une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral subi par les requérants et rejette en conséquence leur demande de satisfaction équitable.

L’arrêt n’existe qu’en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s’abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s’inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_press](https://twitter.com/ECHR_press).

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Jean Conte (tel: + 33 3 90 21 58 77)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

La Cour européenne des droits de l’homme a été créée à Strasbourg par les Etats membres du Conseil de l’Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l’homme de 1950.

compte des facteurs tels que la gravité de l’infraction et la conduite du délinquant.