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

Communiqué de presse
du Greffier de la Cour

CEDH 025 (2020)
20.01.2020

La loi appliquée pour infliger une amende à un parti politique hongrois qui avait conçu une application mobile manquait de précision

Dans son arrêt de **Grande Chambre**[1], rendu ce jour dans l'affaire Magyar Kétfarkú Kutya Párt c. Hongrie (requête n° 201/17), la Cour européenne des droits de l'homme dit :

par **16 voix contre une,** qu'il y a eu **violation de l'article 10 (droit à la liberté d'expression)** de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne une application mobile qu'un parti politique avait mise à la disposition des électeurs pour leur permettre, dans le cadre d'un référendum sur l'immigration organisé en 2016, de prendre, publier et commenter anonymement une photographie de leur bulletin de vote nul.

La Cour juge en particulier que la disposition de la loi électorale interne sur laquelle les autorités se sont appuyées pour conclure à une violation du principe de l'exercice des droits conformément à leur but ne permettait pas au parti requérant de prévoir qu'il pourrait être sanctionné pour la mise à disposition de pareille application, qui relève de l'exercice de la liberté d'expression.

Compte tenu de l'incertitude considérable qui entourait les effets potentiels de la disposition légale litigieuse appliquée par les autorités internes, la restriction en cause n'était pas conforme aux exigences découlant de la Convention. En outre, les dispositions en question n'étaient pas formulées avec suffisamment de précision pour exclure tout arbitraire et permettre au parti requérant de régler sa conduite. Il y a donc eu violation de la Convention.

Principaux faits

Le requérant, Magyar Kétfarkú Kutya Párt (Parti hongrois du chien à deux queues) est un parti politique enregistré à Budapest (Hongrie).

En septembre 2016, le parti, qui tourne en dérision la classe politique et le gouvernement, développa une application mobile qui permettait aux électeurs de publier et de commenter une photographie de leur bulletin de vote nul dans le cadre d'un référendum sur les projets de l'Union européenne concernant la relocalisation des migrants.

Le référendum, qui eut lieu le 2 octobre 2016, était organisé par le Gouvernement et portait sur la question suivante : « Voulez-vous que l'Union européenne puisse ordonner l'installation obligatoire d'étrangers en Hongrie sans l'accord du Parlement ? »

Au cours de la campagne, plusieurs partis d'opposition appelèrent les électeurs à boycotter la consultation ou à exprimer un vote nul qui ne serait pas comptabilisé dans le décompte final des voix mais qui pourrait malgré tout être interprété comme un rejet de l'idée même du référendum. C'est dans ce contexte que le parti requérant développa l'application mobile en cause, baptisée « Votez nul ! ».

Les électeurs pouvaient utiliser l'application pour publier une photographie anonyme de leur bulletin de vote, nul ou non, en y ajoutant un commentaire sur la raison de leur choix. Saisie par un particulier, la Commission électorale nationale y vit une activité de campagne contraire aux règles

1 Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).
Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution.

électorales destinées à garantir l'équité du scrutin ainsi qu'aux principes du secret du scrutin et de l'exercice des droits conformément à leur but, et elle infligea une amende au parti.

La *Kúria* (la Cour suprême) confirma uniquement la décision relative à l'exercice des droits conformément à leur but et réduisit le montant de l'amende qui avait été infligée au parti. Un recours dont la Cour constitutionnelle avait été saisie fut déclaré irrecevable.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Le parti requérant se plaignait d'une violation de ses droits garantis par l'article 10 (droit à la liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 16 décembre 2016.

Par un arrêt de chambre qu'elle a rendu le 23 janvier 2018, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à l'unanimité à une violation de l'article 10 de la Convention.

La chambre a noté en particulier que le parti requérant avait développé l'application mobile en cause précisément pour permettre aux électeurs de partager leur opinion, au moyen des technologies de l'information et de la communication, en publiant des photographies anonymes de bulletins de vote nuls. Elle a donc considéré que cette application revêtait une valeur communicative et que, dès lors, elle constituait un moyen d'expression sur un sujet d'intérêt public. Comme la *Kúria*, elle a considéré que les photographies, qui avaient été mises en ligne et publiées anonymement, ne permettaient pas de découvrir l'identité des électeurs qui les avaient prises, et que leur publication n'avait pas eu de répercussion sur l'équité du scrutin. Elle a donc conclu que la restriction apportée au droit du parti requérant à la liberté d'expression n'avait poursuivi aucun but légitime au regard de l'article 10 § 2 de la Convention.

Le 28 mai 2018, le collège de la Grande Chambre a accepté la demande de renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre formulée par le Gouvernement. Une audience a eu lieu le 21 novembre 2018.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Linos-Alexandre **Sicilianos** (Grèce), *président*,
Guido **Raimondi** (Italie),
Robert **Spano** (Islande),
Jon Fridrik **Kjølbro** (Danemark),
Angelika **Nußberger** (Allemagne),
Paul **Lemmens** (Belgique),
Síofra **O'Leary** (Irlande),
Branko **Lubarda** (Serbie),
Ledi **Bianku** (Albanie),
Valeriu **Griţco** (République de Moldova),
Dmitry **Dedov** (Russie),
Stéphanie **Mourou-Vikström** (Monaco),
Gabriele **Kucsko-Stadlmayer** (Autriche),
Alena **Poláčková** (Slovaquie),
Jolien **Schukking** (Pays-Bas),
Péter **Paczolay** (Hongrie),
Ivana **Jelić** (Monténégro),

ainsi que de Johan **Callewaert**, *Greffier adjoint de la Grande Chambre.*

Décision de la Cour

La Cour considère que le parti requérant exerçait son droit à la liberté d'expression lorsqu'il a lancé l'application mobile et encouragé les électeurs à voter nul. Les mesures prises par les autorités s'analysent en une ingérence dans l'exercice ce droit, laquelle ne peut se justifier que dans certains cas, notamment lorsqu'elle est prévue par une loi accessible aux justiciables et prévisible dans ses effets.

Les autorités et juridictions internes se sont appuyées en particulier sur l'article 2 § 1 e) de la loi sur la procédure électorale, sur le principe de l'exercice des droits conformément à leur but, qui constituait l'un des principes de la procédure électorale, et sur l'article 218 de la loi sur la procédure électorale, qui prévoyait l'imposition d'amendes en cas de violation des règles de campagne.

Ces dispositions étaient suffisamment accessibles, mais la question cruciale qui se pose à la Cour est celle de savoir si le parti requérant aurait pu savoir que le fait de prendre des photographies de bulletins de vote et de les publier de manière anonyme pourrait s'analyser en un manquement à la loi électorale, alors qu'aucune disposition n'interdisait expressément pareille action.

D'après un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle en 2008, la loi sur la procédure électorale ne définissait pas de critères de détermination de ce qui constituait un manquement au principe de l'exercice des droits conformément à leur but, mais laissait à la Commission électorale nationale le soin de trancher la question au cas par cas.

Le manque de clarté de la disposition en question appelait donc une prudence particulière de la part des autorités internes quant à son interprétation, compte tenu du risque que l'incertitude qui en découlait faisait peser sur le respect des droits électoraux, et notamment sur la liberté de débattre des affaires publiques.

La Cour note que la Cour constitutionnelle et la *Kúria* avaient conclu dans certains cas qu'il y avait manquement à la disposition en question lorsque la conduite électorale emportait des « conséquences négatives », par exemple une atteinte aux droits d'autrui. Dans le cas du parti requérant, la *Kúria* avait rejeté certaines allégations de manquement au droit électoral formulées par la CEN, mais elle n'avait jamais expliqué en quoi les actes du parti requérant avaient emporté des « conséquences négatives ».

La Commission électorale nationale avait publié des lignes directrices en vertu desquelles il était interdit de prendre des photographies de bulletins de vote, mais elles n'étaient pas juridiquement contraignantes. De plus, ce n'est qu'après le référendum que la *Kúria* en a précisé la pertinence et les effets juridiques.

La Cour note que la présente affaire est la première dans laquelle les autorités internes ont appliqué le principe de l'exercice des droits conformément à leur but à l'utilisation d'une application mobile pour la mise en ligne anonyme de photographies de bulletins de vote.

Le seul fait qu'une affaire soit la première dans laquelle une disposition est utilisée pour la première fois ne rend pas en lui-même l'interprétation de la loi imprévisible, car il arrive toujours un jour où une norme juridique est appliquée pour la première fois. Cela étant, la prévisibilité de la loi revêtait une importance particulière dans le cas du parti requérant car il est question dans cette affaire de restrictions imposées à la liberté d'expression d'un parti politique dans le contexte d'une élection ou d'un référendum.

La Cour considère que l'incertitude considérable qui entourait les effets potentiels des dispositions légales litigieuses appliquées par les autorités internes allait au-delà des normes acceptables au regard de la Convention.

Elle estime en outre que la loi appliquée pour justifier la restriction de la liberté d'expression du parti requérant n'était pas formulée avec suffisamment de précision pour exclure tout arbitraire et

permettre au parti requérant de régler sa conduite. Elle conclut donc qu'il y a donc eu violation de l'article 10 § 2 de la Convention et qu'il est inutile d'examiner les autres arguments soulevés par le parti requérant.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la Hongrie doit verser au requérant 330 euros (EUR) pour dommage matériel et 7 615 EUR pour frais et dépens.

Opinion séparée

Le juge Dedov a exprimé une opinion séparée dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt existe en anglais et français.

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 @ECHRpress.

Contacts pour la presse
echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Patrick Lannin (tel: + 33 3 90 21 44 18)
Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)
Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)
Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États 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.