



La procédure d'examen d'une réclamation relative aux résultats des élections de mai 2014 n'a pas répondu aux exigences d'effectivité de la Convention

Dans son arrêt de **Grande Chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire [Mugemangango c. Belgique](#) (requête n° 310/15), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres) à la Convention européenne des droits de l'homme, et

Violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne.

L'affaire concerne un contentieux postélectoral relatif aux élections du 25 mai 2014. Devant la Cour, M. Mugemangango se plaignait de la procédure de réclamation qu'il avait introduite devant le parlement wallon pour contester les résultats des élections. Il estimait que le parlement wallon, qui était le seul organe compétent en droit interne pour se prononcer sur sa réclamation, avait agi comme juge et partie lors de l'examen de celle-ci.

La Cour juge que la réclamation de M. Mugemangango a été examinée par un organe qui ne présentait pas les garanties d'impartialité requises et dont le pouvoir d'appréciation n'était pas circonscrit par les dispositions du droit interne à un niveau suffisant de précision. Les garanties dont M. Mugemangango a bénéficié au cours de la procédure n'étaient pas non plus suffisantes dans la mesure où elles ont été mises en place de manière discrétionnaire. Les griefs de l'intéressé n'ont donc pas fait l'objet d'une procédure offrant des garanties adéquates et suffisantes pour exclure l'arbitraire et en assurer un examen effectif. La Cour juge aussi qu'en l'absence de telles garanties, ce recours n'est pas non plus effectif au sens de l'article 13 de la Convention.

Principaux faits

Le requérant, Germain Mugemangango, est un ressortissant belge, né en 1973. Il réside à Charleroi (Belgique).

Le 25 mai 2014, M. Mugemangango se porta candidat tête de liste pour l'élection du parlement de la région wallonne sur la liste « PTB-GO ! » qui dépassa le seuil de 5 % des voix dans la circonscription électorale de Charleroi (province du Hainaut) et qui recueillit 16 554 voix. M. Mugemangango n'obtint pas de siège au sein du parlement wallon.

Le 6 juin 2014, M. Mugemangango introduisit une réclamation auprès du parlement wallon, sollicitant le réexamen des 21 385 bulletins de vote déclarés blancs, nuls ou contestés au sein de la circonscription de Charleroi. À l'appui de sa demande, il fit valoir de multiples problèmes apparus lors des opérations de dépouillement et de comptage. La commission de vérification des pouvoirs du parlement wallon, qui estima que la réclamation de M. Mugemangango était recevable et fondée, proposa au parlement wallon de ne pas valider les pouvoirs des élus de la province du Hainaut et de procéder au recomptage des bulletins déclarés blancs, nuls ou contestés au sein de la circonscription électorale de Charleroi.

Le 13 juin 2014, avec 43 voix contre 28 et 4 abstentions, le parlement wallon déclara la réclamation de M. Mugemangango recevable mais non fondée, considérant notamment qu'il n'y avait pas

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>.

d'éléments probants démontrant l'existence d'irrégularités dans le dépouillement. Cette décision fut notifiée à M. Mugemangango le 24 juin 2014. Le 13 juin 2014, le parlement wallon valida les pouvoirs des élus sans procéder au recomptage des bulletins.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres) à la Convention européenne des droits de l'homme, M. Mugemangango alléguait que le refus du parlement wallon de recompter les bulletins de vote déclarés blancs, nuls ou contestés dans la circonscription de Charleroi, alors que le parlement avait agi comme juge et partie lors de l'examen de sa réclamation, avait porté atteinte à son droit de se porter candidat à des élections libres.

Invoquant l'article 13 (droit à un recours effectif) combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1, M. Mugemangango estimait que le recours devant le parlement wallon n'avait pas constitué un recours effectif.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 22 décembre 2014. Le 11 juin 2019 la chambre s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre. Une audience a eu lieu le 4 décembre 2019.

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

Linos-Alexandre **Sicilianos** (Grèce), *président*,

Robert **Spano** (Islande),

Jon Fridrik **Kjølbro** (Danemark),

Ksenija **Turković** (Croatie),

Angelika **Nußberger** (Allemagne),

Paul **Lemmens** (Belgique),

Ganna **Yudkivska** (Ukraine),

Julia **Laffranque** (Estonie),

Helen **Keller** (Suisse),

Krzysztof **Wojtyczek** (Pologne),

Valeriu **Grițco** (République de Moldova),

Armen **Harutyunyan** (Arménie),

Stéphanie **Mourou-Vikström** (Monaco),

Jovan **Ilievski** (Macédoine du Nord),

Ivana **Jelić** (Monténégro),

Arnfinn **Bårdsen** (Norvège),

Raffaele **Sabato** (Italie),

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

Décision de la Cour

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

La Cour relève que les allégations de M. Mugemangango étaient suffisamment sérieuses et défendables dans la mesure où elles étaient susceptibles de modifier la répartition des sièges dans la circonscription électorale de Charleroi et dans d'autres circonscriptions de la province du Hainaut. Il n'était donc pas exclu que M. Mugemangango fût déclaré élu à l'issue du recomptage demandé. Les allégations de ce dernier devaient, par conséquent, faire l'objet d'un examen effectif.

Dès lors, la Cour décide de vérifier, en l'espèce, si la procédure prévue par le droit national offrait des garanties adéquates et suffisantes permettant notamment d'éviter l'arbitraire.

La Cour constate que le parlement wallon était le seul organe compétent pour prendre une décision sur la réclamation de M. Mugemangango. Or, lors de la vérification des pouvoirs, tous les membres nouvellement élus du parlement wallon, dont les pouvoirs n'avaient pas encore été validés, ont participé au vote relatif à cette réclamation, y compris les membres issus de la même circonscription électorale que M. Mugemangango. Ainsi, contrairement aux recommandations de la Commission de Venise (Code de bonne conduite en matière électorale), les membres élus dans la circonscription de M. Mugemangango, compétiteurs directs de celui-ci, n'ont pas été écartés du vote de l'assemblée plénière du parlement wallon. La décision a donc été prise par un organe au sein duquel ont siégé des parlementaires dont l'élection pouvait être remise en cause si la réclamation de M. Mugemangango était déclarée fondée et qui avaient un intérêt directement opposé au sien. En outre, la règle de vote à la majorité simple, appliquée en l'espèce sans aucun aménagement, n'était pas de nature à protéger M. Mugemangango contre une décision partisane. Par conséquent, la réclamation de M. Mugemangango a été examinée par un organe qui ne présentait pas de garanties suffisantes d'impartialité.

La Cour considère aussi que le pouvoir d'appréciation du parlement wallon n'était pas circonscrit par des dispositions du droit interne à un niveau suffisant de précision. En effet, ni la loi ni le règlement du parlement wallon ne prévoyaient, à l'époque des faits, une procédure pour le traitement de ce type de réclamations. Ainsi, les critères retenus par le parlement wallon pour statuer sur des réclamations telles que celle du requérant n'étaient pas énoncés avec une clarté suffisante.

La Cour précise en outre que la procédure suivie en matière de contestation électorale doit garantir une décision équitable, objective et suffisamment motivée. En particulier, les plaignants doivent avoir la possibilité de faire valoir leur point de vue et de présenter les arguments qu'ils jugent utiles à la défense de leurs intérêts au travers d'une procédure écrite ou au cours d'une audience publique. De plus, il doit ressortir de la motivation publique de la décision de l'organe décisionnaire compétent que les arguments des plaignants ont été dûment appréciés et qu'une réponse adéquate y a été apportée. Or, en l'espèce, ni la Constitution, ni la loi, ni le règlement du parlement wallon, à l'époque des faits, ne prévoyaient l'obligation de respecter ce type de garanties dans le cadre de la procédure de vérification des pouvoirs. M. Mugemangango a néanmoins bénéficié, en pratique, de certaines garanties procédurales au cours de l'examen de sa réclamation par la commission de vérification des pouvoirs (séance publique, conclusions motivées). La décision du parlement wallon était également motivée et a été notifiée à M. Mugemangango.

Toutefois, les garanties dont M. Mugemangango a bénéficié au cours de la procédure ne sont pas suffisantes. En effet, en l'absence de procédure prévue par les textes applicables, ces garanties étaient le résultat de décisions discrétionnaires *ad hoc* prises par la commission de vérification des pouvoirs et l'assemblée plénière du parlement wallon. Elles n'étaient ni prévisibles ni accessibles. Or, la Cour rappelle que les exigences de l'article 3 du Protocole n° 1, tout comme celles des autres dispositions de la Convention, sont de l'ordre de la garantie et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique. C'est là une des conséquences de la prééminence du droit.

De plus, la plupart de ces garanties n'ont été octroyées à M. Mugemangango que devant la commission qui ne disposait d'aucun pouvoir décisionnel et dont le parlement wallon n'a pas suivi les conclusions. Certes, le parlement wallon a motivé sa décision. Cependant, il n'a pas expliqué les raisons pour lesquelles il a décidé de ne pas suivre l'avis de la commission, alors que celle-ci avait estimé, pour des motifs identiques à ceux repris par le parlement, que la réclamation de M. Mugemangango était recevable et fondée, et suggéré que l'ensemble des bulletins de la circonscription de Charleroi fussent recomptés par le service public fédéral Intérieur.

En conclusion, la réclamation de M. Mugemangango a été examinée par un organe qui ne présentait pas les garanties d'impartialité requises et dont le pouvoir d'appréciation n'était pas circonscrit par les dispositions du droit interne à un niveau suffisant de précision. Les garanties dont M. Mugemangango a bénéficié au cours de la procédure n'étaient pas non plus suffisantes dans la

mesure où elles ont été mises en place de manière discrétionnaire. La Cour en déduit que les griefs de M. Mugemangango n'ont pas fait l'objet d'une procédure offrant des garanties adéquates et suffisantes pour exclure l'arbitraire et en assurer un examen effectif, conforme aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1. Il y a donc eu violation de cette disposition.

Article 13 (droit à un recours effectif)

M. Mugemangango a eu la possibilité d'introduire une réclamation devant le parlement wallon pour faire valoir ses griefs à l'égard du résultat des élections. Dans le système belge actuel, aucun autre recours n'est possible après la décision dudit parlement, que ce soit devant une instance juridictionnelle ou un autre organe. À cet égard, la Cour a conclu, sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1, que la procédure de réclamation prévue devant le parlement wallon n'a pas présenté les garanties adéquates et suffisantes pour assurer un examen effectif des doléances de M. Mugemangango. Dès lors, en l'absence de telles garanties, ce recours ne saurait pas non plus passer pour effectif au sens de l'article 13 de la Convention. Ce constat suffit à la Cour pour conclure qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention, combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1.

Eu égard au principe de subsidiarité et à la diversité des systèmes électoraux existant en Europe, il n'appartient pas à la Cour d'indiquer quel type de recours devrait être prévu pour satisfaire aux exigences de la Convention. Étroitement liée au principe de la séparation des pouvoirs, cette question relève de la large marge d'appréciation dont disposent les États contractants pour organiser leur système électoral. Cela étant, la Cour indique qu'un recours juridictionnel ou de type juridictionnel, qu'il intervienne en première instance ou après la décision d'un organe non-juridictionnel, est en principe de nature à remplir les exigences de l'article 3 du Protocole n° 1.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la Belgique doit verser à M. Mugemangango 2 000 euros (EUR) pour dommage moral et 12 915,14 EUR pour frais et dépens.

Opinions séparées

Les juges Turković et Lemmens ont exprimé une opinion concordante commune. Les juges Lemmens et Sabato ont exprimé une opinion concordante commune. Le juge Wojtyczek a exprimé une opinion concordante. Les textes de ces trois opinions se trouvent joints 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 [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contactez pour la presse

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

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

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

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

Patrick Lannin (tel: + 33 3 90 21 44 18)

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.