



Strasbourg, le 5 septembre 2011

CDL-EL(2011)011
fr. seul

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec

LA SECTION MEDIAS
DE LA DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

dans le cadre de la contribution du Gouvernement des Pays-Bas
pour la coopération avec la Tunisie

FORMATION DES FORMATEURS :
POUR UNE COUVERTURE MEDIATIQUE EQUITABLE
DE LA CAMPAGNE ELECTORALE EN TUNISIE

6-9 septembre 2011

Strasbourg, France

Conseil de l'Europe,
Bâtiment Agora, salle B306C

LE PATRIMOINE ELECTORAL EUROPEEN :
DES NORMES A VOCATION UNIVERSELLE

par **M. Pierre GARRONE**
Chef de la division des élections et des référendums
Secrétariat de la Commission de Venise

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Le Code de bonne conduite en matière électorale	3
III.	La jurisprudence relative à l'article 3 du Protocole additionnel	5
IV.	La liberté d'expression en matière politique et ses limites	13
V.	Conclusion	16

I. Introduction

1. La démocratie, comme les Droits de l'Homme et la prééminence du droit, est l'un des piliers du Conseil de l'Europe.

2. C'est pourquoi, le Conseil de l'Europe s'emploie à définir et à promouvoir ce mode d'organisation de l'Etat, qui, comme disait Winston Churchill dans son fameux discours à la Chambre des Communes du 11 novembre 1947, a été décrite comme la pire forme d'organisation des pouvoirs publics, à l'exception de toutes les autres qui ont été essayées de temps à autre (« it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time »).

3. La démocratie ne se conçoit pas sans des élections respectant un certain nombre de principes permettant de les considérer comme démocratiques. Ces principes ont été exprimés en premier lieu, au niveau européen, par l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, selon lequel « 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. » Sur le plan universel, le même principe est défini à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lequel « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables... b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ».

4. Autant dire que les valeurs reconnues en la matière sur le plan européen le sont aussi sur le plan international. La jurisprudence, de même que les normes plus précises définies notamment par la Commission de Venise, ont une portée, ou du moins doivent susciter de l'intérêt, au-delà du strict cadre européen, en particulier dans les Etats membres de la Commission de Venise.

5. Pourquoi donc insister sur le rôle de la Commission de Venise ? Il s'agit de l'organisme du Conseil de l'Europe qui a les principales responsabilités en matière électorale, à l'exception de l'observation des élections – qui relève de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Dans ce cadre, la Commission de Venise a défini de manière plus précise les principes du patrimoine électoral européen, qui sont en fait les principes directeurs des élections démocratiques. En particulier, la Commission de Venise a rédigé le Code de bonne conduite en matière électorale, qui est le document de référence du Conseil de l'Europe en la matière, et sur lequel il sera revenu plus loin.

6. Dans la suite de ce rapport, nous présenterons successivement les éléments essentiels du Code de bonne conduite en matière électorale, puis de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention et. Un dernier chapitre concernera la jurisprudence de la Cour relative à la liberté d'expression en matière politique et à ses limites, qui n'est pas sans intérêt pour des journalistes.

II. Le Code de bonne conduite en matière électorale¹

7. Le Code de bonne conduite en matière électorale contient de manière détaillée les normes du patrimoine électoral européen. Il ne s'agit cependant pas d'un texte à caractère obligatoire,

¹ CDL-AD(2002)023rev.

mais plutôt d'une recommandation aux Etats membres. Ces normes sont d'abord les principes constitutionnels classiques du droit électoral : le suffrage universel, égal, libre, secret et direct, ainsi que la périodicité des élections. Le Code développe également les conditions-cadres nécessaires à leur mise en œuvre, comme le respect des droits fondamentaux, la stabilité du droit électoral et les garanties procédurales telles que l'organisation du scrutin par un organe impartial et l'existence d'un système de recours et d'observation efficace.

8. A première vue, les principes du patrimoine électoral européen se comprennent à la simple lecture. Il n'en va cependant pas de même lorsqu'on creuse la question, et les examine de manière plus détaillée, comme le fait le Code de bonne conduite en matière électorale. L'exemple le plus typique est celui du suffrage libre. On oublie souvent qu'il comprend deux aspects : non seulement la libre expression de la volonté de l'électeur, mais aussi sa libre formation. Une garantie efficace de la libre expression de la volonté de l'électeur implique d'examiner un grand nombre de détails techniques² ; cependant, là n'est pas le plus difficile. C'est dans le domaine de la libre formation de la volonté de l'électeur que se posent le plus de problèmes : celle-ci implique notamment la neutralité des autorités publiques en matière de médias, d'affichage, de droit de manifester sur la voie publique et de financement des partis et des candidats³. Or, on sait bien que c'est justement dans ces domaines, et tout particulièrement celui du financement – le nerf de la guerre – et des médias que l'impartialité des autorités fait souvent défaut⁴.

9. En ce qui concerne les conditions-cadres nécessaires à la mise en œuvre des principes du patrimoine électoral européen, il convient de mettre l'accent sur deux aspects qui sont souvent les plus problématiques : l'organisation du scrutin par un organe impartial et l'existence d'un système de recours efficace.

L'organisation du scrutin par un organe impartial implique ce qui suit :

« b. En l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote.

c. La Commission électorale centrale doit être permanente.

d. La Commission électorale centrale devrait comprendre :

i. au moins un magistrat ;

ii. des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain nombre de suffrages ; ces personnes doivent avoir des compétences en matière électorale.

Elle peut comprendre :

iii. un représentant du ministère de l'Intérieur ;

iv. des représentants des minorités nationales.

e. Les partis politiques doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales ou doivent pouvoir observer le travail de l'organe impartial. L'égalité peut se comprendre de manière stricte ou proportionnelle ».

f. Les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés⁵.

10. Cela dit, il n'existe pas de solution miracle concernant la composition des commissions électorales. En effet, il faut un minimum de volonté de « jouer le jeu ». La présence de représentants des partis peut par exemple apparaître comme un pis-aller par rapport à des commissions composées de spécialistes indépendants. Cependant, les prétendus spécialistes indépendants sont bien souvent plutôt des proches des pouvoirs en place et sont souvent loin

² CDL-AD(2002)023rev, par. I.3.2.

³ CDL-AD(2002)023rev, par. I.3.1.

⁴ Voir aussi la recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, CM/Rec(2007)15.

⁵ CDL-AD(2002)023rev, II.3.1.

d'être spécialistes. La composition partisane vise alors à garantir un équilibre, les représentants d'un camp empêchant leurs adversaires de tricher. Cependant, un minimum de correction est nécessaire pour éviter deux risques : l'un est que la majorité domine les commissions électorales et décide en son intérêt (c'est le cas le plus fréquent) ; l'autre est que l'opposition puisse bloquer le fonctionnement de ces commissions.

11. L'existence d'un système de recours efficace est un autre élément-clé de la mise en œuvre des principes du patrimoine électoral européen. Toute loi dépourvue de sanction – et cela vaut en matière électorale comme ailleurs – est *lex imperfecta*, déclaration d'intention plutôt que véritable règle de droit. La Commission de Venise, dans le Code de bonne conduite en matière électorale, a ainsi défini les principaux éléments d'un système de recours efficace en matière électorale :

« a. L'instance de recours en matière électorale doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Un recours devant le Parlement peut être prévu en première instance en ce qui concerne les élections du Parlement. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance.

b. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours.

c. Les dispositions en matière de recours, et notamment de compétences et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours.

d. L'instance de recours doit être compétente notamment en ce qui concerne le droit de vote – y compris les listes électorales – et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et le résultat du scrutin.

e. L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble de l'élection qu'au niveau d'une circonscription ou au niveau d'un bureau de vote. En cas d'annulation, un nouveau scrutin a lieu sur le territoire où l'élection a été annulée.

f. Tout candidat et tout électeur de la circonscription ont qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections⁶.

12. De ce qui précède, on notera en particulier l'importance d'un recours judiciaire ; la nécessité d'éviter le formalisme souvent utilisé pour ne pas trancher des questions délicates politiquement ; le fait que l'annulation d'un scrutin doit être possible dès qu'une irrégularité a pu influencer le résultat, et non seulement s'il est établi qu'elle l'a influencé ; enfin, la nécessité de répéter le scrutin invalidé. Un cas récent en Afrique a montré le danger de ne pas répéter la partie invalidée du scrutin.

III. La jurisprudence relative à l'article 3 du Protocole additionnel

13. Venons-en maintenant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière électorale. Cette jurisprudence, par nature, est certes ponctuelle, mais permet de développer de plus en plus de principes généraux. Au départ, elle concernait surtout le droit de vote et l'éligibilité, mais nous allons voir, au travers d'un certain nombre d'exemples, qu'elle va beaucoup plus loin, et touche notamment aux thèmes cités auparavant de la composition des commissions électorales et des recours. A noter par ailleurs qu'elle fait régulièrement référence au Code de bonne conduite en matière électorale.

⁶ CDL-AD(2002)023rev, II.3.3.

14. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît depuis longtemps que, malgré sa formulation, l'article 3 du Protocole additionnel garantit un droit individuel⁷. En outre, la notion de « corps législatif » est comprise assez largement, en ce sens qu'elle ne concerne pas que le Parlement national, mais aussi d'autres organes dotés d'un pouvoir législatif, à un niveau infra- ou supra- national. Elle s'applique donc aux élections au Parlement européen⁸, de même qu'au Parlement d'une entité fédérée ou à une autre assemblée dotée d'attributions assez large - le Conseil flamand, avant même que la Belgique ne devienne un Etat fédéral⁹, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie¹⁰, les conseils régionaux en Italie¹¹. La jurisprudence récente reconnaît l'applicabilité de cette disposition aux deuxièmes Chambres, même élues indirectement, du moins si elles ont des pouvoirs étendus, comme la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine^{12,13}.

15. Nous allons maintenant mettre l'accent sur un certain nombre de thèmes de prédilection de la jurisprudence de la Cour en matière électorale.

Le droit de vote et l'éligibilité

16. Le suffrage universel est le premier des principes du patrimoine électoral européen, et c'est celui qui a fait l'objet de la jurisprudence la plus créative de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

17. Si la Cour ne s'est pas prononcée expressément sur les conditions d'âge¹⁴ et de nationalité, elle a par contre déclaré admissible en principe la *condition de résidence*. Cependant, il faut tenir compte des circonstances.

18. Dans une affaire concernant l'Ukraine, la Cour a considéré que le refus d'enregistrer un candidat au seul motif qu'il aurait déclaré faussement résider en Ukraine n'était pas admissible. En effet, l'intéressé avait toujours sa résidence officielle (sinon habituelle) en Ukraine, et le droit ukrainien ne faisait pas de différence claire entre les deux notions et admettait la déclaration du lieu de résidence officielle des candidats ; en outre, le requérant avait été admis comme réfugié aux Etats-Unis et avait donc de bonnes raisons de n'avoir pas maintenant sa résidence habituelle dans son pays¹⁵.

19. A l'inverse, la Cour a admis une condition de résidence particulièrement sévère dans le cas très particulier de la Nouvelle-Calédonie, puisque le droit de vote pour l'élection du congrès (parlement local) était soumis à une période de dix ans de résidence. Il faut néanmoins préciser que la Cour a appliqué une disposition spécifique relative aux territoires dont un Etat assure les relations internationales, et qui dispose que « dans lesdits territoires les dispositions de la présente Convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales »¹⁶. Or, l'exclusion du droit de vote des personnes arrivées récemment en Nouvelle-Calédonie relevait de la solution d'un problème politique qui avait conduit à des affrontements violents¹⁷.

⁷ Voir déjà Cour eur. DH *Mathin-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, arrêt du 2 mars 1987. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sont disponibles sur le site <http://www.echr.coe.int/ECHR>.

⁸ Cour eur. DH *Matthews c. Royaume-Uni*, 18 février 1999, 24833/94.

⁹ Cour eur. DH *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, 9267/81.

¹⁰ Cour eur. DH *Py c. France*, 11 janvier 2005, 66289/01.

¹¹ Cour eur. DH *Vito Santoro c. Italie*, 1er juillet 2004, 36681/97.

¹² Cour eur. DH *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 22 décembre 2009, 27996/06, 34836/06

¹³ Sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière électorale, voir par exemple Sergey Golubok, *Right to Free Elections : Emerging Guarantees or Two Layers of Protection?* Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 27/3 (2009), pp. 361-390.

¹⁴ Voir toutefois Cour eur. DH *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)*, 6 octobre 2005, 74025/01, par. 62.

¹⁵ Cour eur. DH *Melnitchenko c. Ukraine*, 19 octobre 2004, 17707/02.

¹⁶ Art. 56 CEDH.

¹⁷ Cour eur. DH *Py c. France*, 11 janvier 2005, 66289/01..

20. Pour le reste, on peut citer, parmi les principaux arrêts en la matière¹⁸ :

En ce qui concerne le droit de vote :

- *Matthews c. Royaume-Uni*¹⁹

21. Il s'agissait en l'espèce de la restriction la plus drastique, puisque le requérant, résident à Gibraltar, s'était vu purement et simplement interdire de participer aux élections au Parlement européen. Cette restriction a été jugée inadmissible.

- *Aziz c. Chypre*²⁰

22. La privation du droit de vote des Cypriotes turcs résidant dans la partie grecque de Chypre entraînait aussi violation de l'article 3 du Protocole additionnel, ainsi que de l'interdiction de la discrimination prévue à l'article 14 de la Convention.

- *Campagnano c. Italie*

23. La faillite à elle seule ne saurait justifier la privation des droits civiques ; une telle mesure « n'a pour but que de diminuer le failli et... elle constitue un blâme moral pour celui-ci, du seul fait de son insolvabilité et indépendamment de toute culpabilité »²¹.

- *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)*²² :

24. La seule condamnation pénale ne saurait justifier la privation du droit de vote, qui doit répondre à un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Or, la disposition appliquée en l'espèce infligeait une restriction globale à tous les détenus condamnés purgeant leur peine et s'appliquait automatiquement à eux, quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils avaient commise et de leur situation personnelle. Ce caractère indiscriminé entraînait une violation de l'article 3 du Protocole additionnel. Le requérant avait été condamné à la réclusion perpétuelle pour meurtre, avait achevé la partie incompressible de sa peine, et restait détenu pour des raisons de protection de la société liées à ses troubles psychiques plutôt qu'à titre de sanction.

25. A noter que la Cour a pris « note... de la recommandation de la Commission de Venise selon laquelle la suppression des droits politiques doit être prononcée par un tribunal dans une décision spécifique »²³.

26. Cette affaire ne cesse de faire couler de l'encre. En effet, elle a été très critiquée au Royaume-Uni et le Parlement a refusé de modifier la loi pour s'y conformer.

27. Néanmoins, dans l'affaire *Frodl c. Autriche*²⁴, la Cour a confirmé la nécessité que la décision de privation du droit de vote doit faire l'objet d'une décision prise par un juge en tenant compte des circonstances particulières de l'espèce, et qu'il doit y avoir un lien entre l'infraction commise et les questions relatives aux élections et aux institutions démocratiques.

¹⁸ Voir par exemple CDL-AD(2005)012.

¹⁹ Voir *supra* note 8.

²⁰ 22 juin 2004, 69949/01.

²¹ Cour eur. DH *Campagnano c. Italie*, 23 mars 2006, 77955/01, par. 49 ; voir aussi *Taiani c. Italie*, 20 juillet 2006, 3641/02, par. 41.

²² 6 octobre 2005, 74025/01.

²³ Par. 71. Voir *infra* CDL-AD(2002)023rev, I.1.1.d.v.

²⁴ 8 avril 2010, 20201/04.

- *Alajos Kiss c. Hongrie*²⁵

28. La privation automatique d'une personne sur le seul fondement d'un handicap mental nécessitant un placement sous curatelle n'est pas admissible. La Cour conclut que le retrait automatique du droit de vote, en l'absence d'évaluation judiciaire individualisée de la situation des intéressés et sur le seul fondement d'un handicap mental nécessitant un placement sous curatelle, ne peut être considéré comme une mesure de restriction du droit de vote fondée sur des motifs légitimes.

- *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*²⁶

29. La question du système *d'inscription active sur les listes électorales* s'est posée dans l'affaire. La Cour a considéré le système d'inscription active des électeurs, n'incluant sur les listes que les personnes ayant demandé d'y figurer, comme admissible en principe. A noter qu'un tel système est appliqué notamment au Royaume-Uni et au Portugal. Reste que les règles d'inscription sur les listes électorales avaient été modifiées un mois avant l'élection parlementaire complémentaire du 28 mars 2004. La Cour n'a toutefois pas constaté de violation, du fait des circonstances très particulières de l'espèce : on se trouvait dans une situation post-révolutionnaire et les listes électorales étaient inexactes.

- *Sitaropoulos et autres c. Grèce*²⁷

30. La Constitution grecque de 1975 prévoit que « la loi peut fixer les modalités d'exercice du droit de vote par les électeurs qui se trouvent en dehors du territoire national ». Aucune loi n'a toutefois été adoptée en ce sens. Des citoyens grecs de l'étranger – fonctionnaires au Conseil de l'Europe - se sont plaints de ne pouvoir exercer leur droit de vote sans retourner au pays. La Cour, sans considérer que l'article 3 du Protocole additionnel doit être interprété comme imposant de manière générale une obligation positive aux autorités nationales de garantir le droit de vote aux élections législatives pour les électeurs expatriés, a constaté une violation. Compte tenu de l'évolution dans les autres Etats, et malgré la disposition constitutionnelle citée, la Grèce se trouve en effet manifestement en-dessous du dénominateur commun des Etats membres contractants en ce qui concerne l'exercice effectif des droits électoraux par les expatriés²⁸.

En ce qui concerne l'éligibilité :

31. Commençons par les inéligibilités pour cause de comportements considérés comme blâmables :

- *Labita c. Italie*²⁹

32. En principe, la suspension temporaire du droit de vote des personnes à propos desquelles existent des preuves qu'elles font partie de la Mafia vise un but légitime. En l'espèce toutefois, le requérant avait été acquitté et les mesures en question étaient disproportionnées.

- *Zdanoka c. Lettonie*³⁰

33. La requérante a été privée du droit d'être élue au motif qu'elle avait participé activement aux activités du parti communiste de Lettonie après le 13 janvier 1991, soit à une période où ce

²⁵ 20 mai 2010, 38832/06.

²⁶ 8 juillet 2004, 9103/04.

²⁷ 22 novembre 2010, 42202/07.

²⁸ Sur la question du vote à l'étranger, voir le rapport de la Commission de Venise, CDL-AD(2011)022.

²⁹ 6 avril 2000, 26772/95.

³⁰ 16 mars 2006, 58278/00.

parti avait agi contrairement aux principes démocratiques. La mesure avait pour but de protéger l'ordre démocratique. La Grande Chambre – contrairement à la chambre qui avait jugé l'affaire en première instance³¹ – a estimé cette restriction conforme au principe de la proportionnalité, compte tenu du contexte historico-politique, et à une période donnée (neuf ans après les faits).

34. Dans l'affaire *Adamsons c. Lettonie*³², la Cour a toutefois considéré que la seule appartenance aux forces des gardes-frontières du KGB à l'époque soviétique ne pouvait justifier l'inéligibilité. L'intéressé avait exercé des fonctions importantes dans l'armée lettonne, ayant été ministre de l'Intérieur puis député ; la restriction intervenue brusquement en 2002 en était d'autant plus disproportionnée.

35. Une autre affaire (*Petkov et autres c. Bulgarie*³³) concernait, la radiation de candidats des listes en rapport avec des liens supposés avec les anciennes agences de sécurité de l'Etat. Bien que cette décision ait été annulée par les juridictions internes, les candidats n'avaient pas été réinscrits. Comme les contraintes de temps n'ayant pas permis cette réinscription étaient dues au droit interne, adopté en outre en dernière minute, il y avait violation de l'article 3 du Protocole additionnel.

- *Paksas c. Lituanie*³⁴

36. L'ancien Président de la République de Lituanie, M. Paksas, avait été déchu de ses fonctions par le Parlement pour violations graves de la Constitution. Il avait octroyé à titre exceptionnel, et de manière illégale, la nationalité lituanienne à un entrepreneur russe qui avait largement contribué au financement de sa campagne électorale, l'avait informé d'écoutes téléphoniques à son encontre, et l'avait favorisé dans ses affaires en usant de son statut officiel. L'inéligibilité à vie prononcée contre l'intéressé, sur la base d'une disposition adoptée après sa destitution, était toutefois disproportionnée.

- *Selim Sadak et autres c. Turquie (n° 2)*³⁵

37. La dissolution d'un parti politique ne justifie pas à elle seule la déchéance du mandat des députés qui ont été élus sur la liste de ce parti. La Cour a pris cette décision sans examiner si la dissolution était en elle-même justifiée. Cette décision, qui concernait un parti pro-kurde en Turquie, a été confirmée s'agissant du Parti de la Vertu (*Fazilet*), accusé d'agir de manière contraire à la laïcité. La Cour a également considéré comme inadmissibles des restrictions politiques temporaires imposées à cinq membres de ce parti³⁶.

38. Par contre, la Cour a estimé admissible l'annulation de candidatures de personnes ayant des liens forts avec un parti politique séparatiste basque dissous³⁷.

39. Poursuivons par les inéligibilités et incompatibilités liées à l'exercice d'une fonction publique ou religieuse :

- *Gitonas et autres c. Grèce*³⁸

³¹ Arrêt du 17 juin 2004 (Première section).

³² 24 juin 2008, 3669/03.

³³ 11 juin 2009, 77568/01, 178/02 et 505/02.

³⁴ 6 janvier 2011, 34932/04.

³⁵ 11 juin 2002, 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95.

³⁶ Cour eur. DH *Kavakçi c. Turquie*, 5 avril 2007, 71907/01; *Silay c. Turquie*, 5 avril 2007, 8691/02 ; *Ilıcak c. Turquie*, 5 avril 2007, 15394/02.

³⁷ Cour eur. DH *Etxebarria et autres c. Espagne*, 30 juin 2009, 35579/03, 35613/03, 35626/03 et 35634/03 ; *Herritaren Zerenda c. Espagne*, 30 juin 2009, 43518/04.

³⁸ 1er juillet 1997, 18747/91, 19376/92, 19379/92; 28208/95, 27755/95.

40. Etait en cause l'application de l'article 56 de la Constitution grecque, qui interdisait aux fonctionnaires de se présenter aux élections. La Cour considéra que cette règle visait à assurer l'égalité des moyens d'influence entre les candidats de diverses tendances politiques et à préserver l'électorat des pressions exercées par les personnes exerçant une fonction publique. La restriction était légitime en l'espèce.

- *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*³⁹

41. Un règlement prévoyait que certains fonctionnaires municipaux, notamment ceux exerçant des fonctions élevées ou percevant un revenu important, étaient inéligibles. La Cour considéra que cette restriction répondait au but de garantir l'impartialité politique des intéressés.

- *Seyidzade c. Azerbaïdjan*⁴⁰

42. La législation nationale prévoyait l'inéligibilité des ecclésiastiques engagés dans une activité religieuse professionnelle. L'intéressé n'avait pas pu se présenter aux élections, bien qu'il ait démissionné de toutes ses fonctions religieuses (membre du conseil des juges islamiques – Qazi - du bureau des musulmans du Caucase, directeur de la branche de Sumgaït de l'université islamique de Bakou).

- *Lykourezos c. Grèce*⁴¹

43. Cette affaire concernait non une inéligibilité, mais une incompatibilité. Une révision constitutionnelle avait introduit une incompatibilité entre la fonction de député et toute activité professionnelle en cours de mandat. L'appliquer à des députés déjà élus revenait à une violation de l'article 3 du Protocole additionnel.

Pour ce qui est de la double nationalité :

- *Tănase et Chirtoacă c. Moldova*⁴²

44. Là encore se posait une question d'incompatibilité. Une loi moldave – rapportée depuis – prévoyait que les députés élus possédant ou ayant demandé la nationalité devaient prouver avoir renoncé à la nationalité d'un autre Etat, engagé une procédure à cet effet ou retiré une demande visant à l'obtention d'une telle nationalité. La Cour a estimé que cette disposition était disproportionnée par rapport au but d'assurer la loyauté des députés envers la nation. Il faut noter que de nombreux Moldaves ont obtenu ou demandé la nationalité roumaine, du fait que la plus grande partie du territoire de la Moldova a appartenu à la Roumanie entre les deux guerres.

En ce qui concerne les fausses déclarations :

- *Krasnov et Skouratov c. Russie*⁴³

45. Il est légitime de refuser l'inscription de la candidature d'une personne qui donne de fausses indications sur un élément essentiel de sa situation professionnelle (en l'espèce : président d'un conseil de district), mais non si elle fait des déclarations qui ne sont pas absolument complètes – dans le dernier cas, il y avait application sélective d'une règle en elle-

³⁹ 2 septembre 1998, 22954/93.

⁴⁰ 3 décembre 2009, 37700/05.

⁴¹ 15 juin 2006, 33554/03.

⁴² 18 novembre 2008, 7/08. L'affaire est pendante devant la Grande Chambre.

⁴³ 19 juillet 2007, 17864/04 et 21396/04.

même imprécise. De même, une déclaration imprécise sur une part de propriété d'un appartement ne peut conduire à l'inéligibilité, surtout si la situation juridique n'est pas très claire⁴⁴.

46. Pour ce qui est des exigences de connaissances linguistiques :

- *Podkolzina c. Lettonie*⁴⁵

47. La loi lettone sur les élections législatives prévoyait l'inéligibilité des citoyens ne maîtrisant pas le letton à un niveau « supérieur ». Le letton est la langue unique de travail du Parlement. Dès lors, la Cour admit en principe la légitimité de la restriction. Cependant, en l'espèce, l'intéressée était en possession d'un certificat attestant que ses connaissances du letton atteignaient le niveau supérieur défini par la réglementation nationale. La restriction était donc disproportionnée.

48. L'exigence d'un *cautionnement électoral* peut limiter la possibilité pour des candidats ou des partis de se présenter. Cette question a été traitée dans l'arrêt

- *Soukhovetski c. Ukraine*⁴⁶

49. Les partis ou blocs de partis et les candidats indépendants étaient tenus de verser un cautionnement électoral d'un montant s'élevant respectivement à environ 15 000 fois et 60 fois le revenu mensuel brut. Les sommes étaient remboursées aux candidats et aux partis ayant obtenu au moins 4 % des suffrages exprimés au niveau national, mais pas aux autres. La mesure en cause visait un but légitime, à savoir garantir le droit à une représentation effective et rationalisée. La Cour a considéré que, comme le montant était assez faible, la mesure était conforme au principe de la proportionnalité, même si la perte de la caution était prévue.

50. Enfin, *l'annulation d'un scrutin* – sur une partie du territoire - peut conduire à une violation du droit de vote si celui-ci n'est pas répété, comme la Cour l'a constaté dans l'affaire *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*⁴⁷ précitée.

Les irrégularités dans le processus électoral

51. La Cour a eu à se prononcer sur les irrégularités dans le processus électoral dans l'affaire *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*⁴⁸. Elle a constaté de nombreuses irrégularités dans le processus de vote comme dans le décompte, établies par les observateurs (y compris des pressions sur les électeurs, des bourrages d'urnes, un processus de décompte irrégulier et des incohérences entre les procès-verbaux). En outre, la Cour a constaté que les griefs du requérant concernant les irrégularités électorales n'avaient pas été effectivement traités au niveau interne et avaient été rejetés de manière arbitraire. Il y avait donc violation de l'article 3 du Protocole additionnel.

La composition des commissions électorales

52. On attribue à Staline – qui n'était probablement pas d'accord avec la totalité de la citation de Churchill sur les avantages et les inconvénients de la démocratie – une déclaration selon laquelle ce qui compte n'est pas qui vote, mais qui compte les votes. Malheureusement, c'est loin d'être faux, et j'ai moi-même participé à des discussions sur des lois électorales où l'essentiel était de savoir comment les commissions électorales seraient composées. La Cour a

⁴⁴ Cour eur. DH *Sarukhanyan c. Arménie*, 27 mai 2008, 38978/03.

⁴⁵ 9 avril 2002, 46726/99.

⁴⁶ 28 mars 2006, 13716/02.

⁴⁷ 8 juillet 2004, 9103/04.

⁴⁸ 8 avril 2010, 18705/06.

eu l'occasion de se prononcer deux fois sur cette question. Dans l'affaire déjà citée *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*⁴⁹, elle a considéré que la composition des commissions électorales était déséquilibrée dès lors que la majorité pro-présidentielle disposait de sept sièges sur quinze au sein des commissions électorales. Cependant, en l'absence de preuve de fraudes, la Cour a conclu à l'absence de violation.

53. Dans l'affaire *Grosaru c. Roumanie*⁵⁰, la Cour a plutôt examiné le problème de la composition du bureau électoral en rapport avec les procédures de recours. Nous allons donc examiner ce cas dans le paragraphe suivant.

La régularité de la procédure de recours

54. Les garanties de procédure de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'appliquent pas en matière électorale. Cependant, l'absence d'une procédure de recours équitable dans ce domaine peut conduire à une violation de l'article 3 du Protocole additionnel. Tel était le cas dans l'affaire

- *Orujov c. Azerbaïdjan*⁵¹

55. La candidature du requérant avait été annulée parce qu'il lui était reproché d'avoir financé des travaux publics sur ses fonds privés. En soi, la possibilité de déclarer inéligibles des candidats qui ont recours à des moyens illégaux pour obtenir les voix des électeurs poursuit un objectif légitime. Par contre, la conduite de cette procédure constituait une violation de la Convention, et plus spécifiquement de l'article 3 du Protocole additionnel. En l'espèce, la conclusion selon laquelle M. Orujov aurait fourni des services gratuits aux électeurs en vue de capter leurs voix se fondait uniquement sur plusieurs brèves déclarations par des personnes résidant dans le secteur concerné, prises au hasard, et les déclarations orales de deux policiers. La procédure avait été expéditive et dépourvue de garanties suffisantes contre l'arbitraire. Ni la commission électorale ni les juridictions internes n'avaient examiné de manière effective les griefs de M. Orujov quant à la nature contestable des éléments de preuve. Au contraire, non seulement il était curieux que des policiers se mêlent de la procédure électorale, mais il l'était davantage qu'il n'y ait pas d'élément matériel à charge, ou qu'une personne n'ayant pas connu M. Orujov personnellement lui exprime sa gratitude au moyen d'une lettre adressée à la police. Les déclarations de témoins déclarant ne pas savoir qui avait commandité les travaux étaient indiquées au procès-verbal de la Cour d'appel comme confirmant les dires des policiers. Les décisions en cause étaient dès lors dénuées de motivation et arbitraires.

56. Rappelons encore l'affaire *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*⁵², où les irrégularités avaient concerné non seulement le déroulement du scrutin, mais aussi la procédure de recours.

57. Dans l'affaire précitée *Grosaru c. Roumanie*⁵³, c'était par contre la nature et la composition des instances de recours qui posait problème. L'affaire concernait la détermination de la liste à laquelle le siège réservé à la minorité italienne devait être attribué. La question n'avait été examinée sur le fond par aucune juridiction, mais seulement par la commission de validation de la Chambre des députés (à l'exception du bureau électoral central qui avait pris la décision attaquée). Ledit bureau de validation était composé en majorité de représentants des partis politiques. La Cour considéra qu'il y avait violation de l'article 3 du Protocole additionnel : le requérant avait des raisons légitimes de craindre que la grande majorité des membres de l'organe ayant examiné la légalité des élections aient un intérêt contraire au sien.

⁴⁹ 8 juillet 2004, 9103/04.

⁵⁰ 2 mars 2010, 78039/01.

⁵¹ 26 juillet 2011, 4508/06.

⁵² 8 avril 2010, 18705/06.

⁵³ 2 mars 2010, 78039/01.

Les systèmes électoraux

58. La Cour a rarement dû se prononcer sur les systèmes électoraux proprement dits. L'affaire la plus fameuse en la matière (*Yumak et Sadak c. Turquie*⁵⁴) concerne le seuil de 10 % sur le plan national en Turquie. La Cour a considéré que ce seuil – de loin le plus élevé d'Europe – visait le but légitime d'éviter une fragmentation parlementaire excessive et non fonctionnelle, et donc de renforcer la stabilité gouvernementale. Certes, il est le plus élevé d'Europe, mais des correctifs permettent la représentation de petits partis (en particulier la présentation de candidats dits « indépendants », représentant des partis minoritaires, qui ont obtenu des sièges). En l'absence de tels correctifs, il se peut donc que la Cour aurait peut-être constaté une violation.

IV. La liberté d'expression en matière politique et ses limites

59. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit la liberté d'expression dans les termes suivants :

- 1 Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.
- 2 L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

60. Les limitations de la liberté d'expression, qui nous intéressent ici, sont fondées sur l'article 10 par. 2. Elles sont soumises aux conditions de base légale, de but légitime et de proportionnalité.

61. La notion de *loi* est comprise assez largement par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle concerne l'ensemble du droit en vigueur, législatif, réglementaire ou jurisprudentiel, à condition qu'il réponde aux conditions de prévisibilité et d'accessibilité⁵⁵.

62. Une liste des *buts légitimes* permettant des restrictions à la liberté d'expression figure à l'article 10 par. 2. L'examen du but légitime d'une restriction est examiné par la Cour européenne des droits de l'homme simultanément à la *nécessité* de celle-ci (proportionnalité).

63. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression sont très nombreux, et touchent pour une large part aux questions politiques, le plus souvent il est vrai en dehors des campagnes électorales.

⁵⁴ 8 juillet 2008, 10226/03.

⁵⁵ Voir par exemple Jean-François Renucci, *Traité de droit européen des droits de l'homme*, Paris : LGDJ 2007, n° 652, et les références.

64. De manière générale, la jurisprudence de la Cour est libérale en la matière, surtout en ce qui concerne le discours politique. Le principe de la proportionnalité exprimé par l'adjectif « nécessaire », en particulier, implique « un besoin social impérieux »⁵⁶.

65. La liberté d'expression vaut non seulement pour les idées (ou les informations) accueillies avec faveur ou indifférence, mais aussi pour celles qui pourraient heurter et même inquiéter les autorités de l'Etat ou une fraction quelconque de la population⁵⁷.

66. En particulier, contrairement à la tendance de certains Etats d'assurer une protection spécifique des pouvoirs constitués contre les affirmations dérangeantes, la Cour estime que les critiques à l'égard des personnalités publiques, voire les allégations relatives à leur état de santé ou leur vie privée, sont davantage admissibles qu'en ce qui concerne les simples particuliers⁵⁸. En particulier, « un homme politique... s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens : il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance »⁵⁹, y compris face à des « œuvres d'art » l'impliquant de manière assez obscène⁶⁰. Toutefois, il peut être légitime d'interdire la publication de rumeurs sur la vie privée du chef de l'Etat⁶¹. Selon la Cour, les limites de la critique admissible sont en outre plus larges à l'égard du gouvernement qu'à l'égard d'un simple particulier, ou même d'un homme politique⁶². Tel était par exemple le cas dans une affaire où un journal turc qui imputait notamment une « attaque barbare » contre des prisonniers à l'Etat⁶³.

67. Par contre, il ne semble pas que les hommes (et femmes) politiques bénéficient d'une liberté d'expression plus étendue que les simples citoyens, même en période électorale⁶⁴.

68. La Cour a aussi considéré qu'alors que la liberté d'expression d'un journaliste comprend le recours possible à une dose d'exagération, voire de provocation, un homme politique qui répond par la voie de la presse à des critiques émises à son encontre doit pouvoir le faire selon les mêmes principes⁶⁵.

69. Parmi les arrêts récents touchant aux activités politiques, on peut mentionner le cas d'une juge, candidate aux élections à la Douma russe, qui avait déclaré à la radio qu'il n'existait pas de justice indépendante en Russie, en se référant à un cas d'espèce ; elle avait ensuite été révoquée de ses fonctions. La Cour a alors souligné que le discours politique bénéficie d'une protection particulière dans le cadre de l'article 10 et, compte tenu de l'ensemble des circonstances, jugé que celui-ci avait été violé ; la sanction avait un effet dissuasif certain pour les personnes désirant s'exprimer sur la question⁶⁶. De même, des anciens employés de la télévision d'Etat moldave, qui n'avaient pas été confirmés dans leurs postes lors de la transformation de celle-ci en télévision publique, étaient légitimés à se plaindre du contrôle de l'exécutif sur celle-ci et de son action visant à ce que l'information soit biaisée en sa faveur⁶⁷.

⁵⁶ Cour eur. DH *Vogt c. Allemagne*, 2 septembre 1995, 17851/91, par. 52.ii.

⁵⁷ Renucci, *op. cit.*, n° 132 ; voir déjà Cour eur. DH *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, 5493/72.

⁵⁸ Renucci, *op. cit.*, n° 141, et les références, notamment Cour eur. DH 25 juin 2002 *Colombani c. France*, 51279/99, concernant l'inadmissibilité du délit d'offense à chef d'Etat et *Editions Plon c. France*, 18 mai 2004, 58148/00 – des révélations du médecin de feu le Président Mitterrand pouvaient être interdites à titre de mesure provisoire quelques jours après sa mort, mais non plus de neuf mois après.

⁵⁹ Cour eur. DH *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, 9815/82, par. 42.

⁶⁰ Cour eur. DH *Vereinigung bildender Künstler c. Autriche*, 25 janvier 2007, 68354/01.

⁶¹ Cour eur. DH *Standard Verlags GmbH c. Autriche (n° 2)*, 4 juin 2009, 21277/05.

⁶² Voir par exemple Cour eur. DH *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, 11798/85, par. 46.

⁶³ Cour eur. DH *Özer c. Turquie (n° 2)*, 871/08.

⁶⁴ Voir par exemple Cour eur. DH *Féret c. Belgique*, 16 juillet 2009, 15615/07, et Renucci, *op. cit.*, par. 137.

⁶⁵ Cour eur. DH *Sanocki c. Pologne*, 17 juillet 2007, 28949/03, par. 65.

⁶⁶ Cour eur. DH *Kudeshkina c. Russie*, 26 février 2009, 29492/05.

⁶⁷ Cour eur. DH *Manole et autres c. Moldova*, 17 septembre 2009, 13936/02.

70. Le porte-parole d'un groupe parlementaire indépendantiste basque avait été condamné à un an d'emprisonnement pour avoir déclaré que le roi est « celui qui protège la torture et qui impose son régime monarchique à notre peuple au moyen de la torture et de la violence ». La Cour, en l'absence d'incitation à la haine ou à la violence et vu la gravité de la sanction, a conclu à la violation de l'article 10⁶⁸. La condamnation à une peine d'emprisonnement pour une infraction de presse n'est compatible avec la liberté d'expression des journalistes que dans des circonstances exceptionnelles, notamment en cas d'atteinte grave à des droits fondamentaux, par exemple en cas de discours de haine ou d'incitation à la violence⁶⁹.

71. Un bon nombre d'affaires concerne des mesures prises par les autorités turques sur la base du code pénal ou de la loi anti-terrorisme en rapport avec la situation du sud-est de la Turquie, à majorité kurde, où une guérilla largement reconnue comme terroriste a sévi pendant de nombreuses années. En résumé, la Cour a considéré que « dans le domaine du discours politique « l'article 10 de la Convention ne laiss[ait] guère de place à des restrictions à la liberté d'expression ». La Cour a ensuite examiné si les propos en cause incitaient à la violence ou à la haine. Dans la vaste majorité des cas, elle a répondu négativement⁷⁰. En particulier, elle a estimé disproportionnée la suspension de la parution de journaux turcs, y compris pour le futur, au motif, d'une part, qu'ils faisaient de la propagande en faveur d'une organisation terroriste, le PKK/KONGRA-GEL (Parti des travailleurs du Kurdistan, une organisation illégale), et cautionnaient les crimes commis par cette organisation et ses membres, et d'autre part divulguaient l'identité de fonctionnaires engagés dans la lutte antiterroriste, faisant ainsi de ces personnes des cibles d'attaques terroristes. La Cour a estimé que des mesures moins draconiennes auraient pu être envisagées par les autorités turques, comme la confiscation d'exemplaires particuliers des journaux, ou des restrictions à la parution d'articles spécifiques⁷¹. Même une interdiction d'entrée imposée à une enseignante d'entrer en Turquie du fait de conversations antérieures avec des étudiants et des collègues relatives aux questions kurde et arménienne constituait une violation de l'article 10⁷².

72. C'est seulement en matière d'activité politique des fonctionnaires que la Cour se montre un peu plus restrictive. La restriction des activités politiques des fonctionnaires locaux est ainsi admissible, du moins dans la mesure où elle ne s'adresse qu'à ceux qui ont un poste important ou influent – en l'espèce, outre des restrictions des droits électoraux sur lesquelles nous reviendrons, les intéressés se voyaient notamment interdire la détention d'un poste au sein d'un parti politique dès lors qu'elle implique la participation à la direction générale du parti ou de l'une de ses sections, ou la représentation du parti dans les contacts avec des tiers, ainsi que certaines activités de propagande⁷³. L'interdiction faite aux membres des forces armées et des services de police de s'affilier à un parti politique et de se livrer à des activités politiques a également été admise, dans la mesure où les policiers gardaient toujours le droit d'exercer des activités leur permettant d'exprimer leurs opinions et préférences politiques⁷⁴.

⁶⁸ Cour eur. DH *Otegi Mondragon c. Espagne*, 15 mars 2011, 2034/07.

⁶⁹ Cour eur. DH *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, 22 avril 2010, 40984/07.

⁷⁰ La liberté d'expression en Europe – Jurisprudence relative à l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'homme, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe 2006, p. 95-96, et les (nombreuses) références (le passage cité figure à la p. 95). Pour des arrêts admettant une restriction, voir toutefois Cour eur. DH *Zana c. Turquie*, 25 novembre 1997, 18954/91 ; *Rıza Dinç c. Turquie*, 28 octobre 2004, 42437/98 (les charges retenues contre le requérant résultaient de comportements concrets et non de l'exercice de sa liberté d'expression) ; cf. l'arrêt *Castells* précité.

⁷¹ Cour eur. DH *Ürper et autres c. Turquie*, 20 octobre 2009, 14526/07, 14747/07, 15022/07, 15737/07, 36137/07, 47245/07, 50371/07, 50372/07 et 54637/07. Voir aussi Cour eur. DH *Ürper et autres c. Turquie*, 26 octobre 2010, 55036/07, 55564/07, 1228/08, 1478/08, 4086/08, 6302/08 et 7200/08.

⁷² Cour eur. DH *Cox c. Turquie*, 20 mai 2010, 2933/03.

⁷³ Cour eur. DH *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2 septembre 1998, 22954/93.

⁷⁴ Cour eur. DH *Rekvényi c. Hongrie*, 20 mai 1999, 25390/94. Voir aussi l'arrêt précité *Kudeshkina c. Russie*, concernant une magistrate, où une violation de l'article 10 a été retenue.

73. La Cour avait d'abord considéré que l'accès à la fonction publique⁷⁵ ne relevait pas de la Convention, mais elle a nuancé sa jurisprudence en déclarant contraire à l'article 10 la décision du Prince du Liechtenstein de pas nommer une personne à une fonction publique suite à ses déclarations⁷⁶. Le renvoi de la fonction publique peut par contre aller à l'encontre de l'article 10 : prononcé à l'égard d'une responsable du parti communiste allemand exerçant la fonction d'enseignante, il était disproportionné, du moins en l'absence de faits concrets qui puissent lui être reprochés⁷⁷.

74. La sévérité de la sanction prononcée est aussi un élément important de l'examen du principe de la proportionnalité⁷⁸.

75. Enfin, l'article 17, relatif à l'interdiction de l'abus de droit, prévoit :

« Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention. »

76. La Cour applique l'article 17 avec beaucoup de prudence, tant il est vrai que, depuis la formulation de l'expression « pas de liberté pour les ennemis de la liberté » par le révolutionnaire français Saint-Just, de nombreux régimes autoritaires ont accusé (pas toujours à tort d'ailleurs) leurs adversaires de poursuivre des objectifs liberticides et antidémocratiques – afin d'en faire eux-mêmes tout autant sinon plus.

77. Les arrêts et décisions constatant que le requérant tombe sous le coup de l'article 17 sont en général assez anciens⁷⁹. En présence d'un discours invitant clairement à la discrimination et à la haine, tout en admettant que la sanction contestée était justifiée au sens de l'article 10 par. 2, la Cour a ainsi exclu l'application de l'article 17. Un exemple relativement récent concernait toutefois le discours révisionniste (négarion de génocide et de crimes contre l'humanité)⁸⁰.

V. Conclusion

78. Le Conseil de l'Europe, dont la démocratie est l'un des piliers, travaille depuis de nombreuses années sur la question des élections, élément essentiel de la démocratie. En particulier, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme permet de définir de manière toujours plus précise le contenu du droit à des élections libres, tandis que le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission de Venise, devenu le document de référence du Conseil de l'Europe sur ce thème, définit les différents aspects du patrimoine électoral européen de manière détaillée.

79. Ces normes sont déclarées « européennes » par référence aux organes (européens) qui les ont conçues, mais non quant à leur nature intrinsèque. Les fondements de la démocratie ne doivent, pas plus que les droits de l'homme, être rattachés à un continent ou à ses habitants. Dans ce domaine, que ce soit en Europe, en Afrique ou ailleurs, nous sommes appelés à partager et à mettre en œuvre les mêmes valeurs. A cet égard, il convient de souligner l'apport positif de la participation d'une dizaine d'Etats non européens comme

⁷⁵ Cour eur. DH *Glaserapp c. RFA*, 28 août 1986, 9228/80; *Kosiek c. RFA*, 28 août 1986, 9704/82.

⁷⁶ Cour eur. DH *Wille c. Liechtenstein*, 28 octobre 1999, 28396/95.

⁷⁷ Cour eur. DH *Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1999, 17851/91.

⁷⁸ Renucci, *op. cit.*, n° 141, et les références.

⁷⁹ Cf. Renucci, *op. cit.*, n° 660, et les références.

⁸⁰ Cour eur. DH *Garaudy c. France* (déc.), 24 juin 2003, 65831/01.

membres à part entière de la Commission de Venise, parmi lequel la Tunisie est l'un des plus actifs.