

Péter Kovács :

Problèmes de minorités liés aux élections parlementaires dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

I.

Minorités au parlement ? Pourquoi, quand et comment ?

De nos jours, la représentation parlementaire des minorités nationales, ethniques, linguistiques ou religieuses est perçue comme un des moyens garantissant l'articulation de leurs intérêts. Il y a plusieurs moyens pour réaliser cette tendance : dans certains pays, la constitution ou la législation garantit à l'aide de techniques différentes, la représentation quasi-automatique des minorités ou au moins de certaines minorités sans que ces députés soient obligés de se retrouver dans les rangs d'une ou, le cas échéant, de plusieurs fractions politiques.

Il peut arriver aussi que, même si statutairement un parti donné n'est pas le parti des minorités, une partie bien définissable de l'électorat le considère, en ce qui concerne les intérêts représentés, les options politiques, comme étant le plus proche d'elle du point de vue de la satisfaction de ses besoins linguistiques, éducationnels, culturels, sociaux et politiques. (Il ne faut pas oublier que, dans plusieurs pays l'organisation des partis politiques fondés uniquement sur l'appartenance ethnique semble être inconstitutionnelle.) En cas où un tel parti a une assise électorale stable, il a une forte chance d'entrer au parlement. Mais on sait également que le régime électoral d'un bon nombre de pays est tel que le système des circonscriptions électorales défavorise ces partis.¹

Dans d'autres pays, à court ou à moyen terme, le législateur applique une troisième méthode : que cela soit dans des circonscriptions individuelles ou bien le cas échéant sur des listes, les partis mettent leur «Monsieur (Madame) Minorité » à la tête de leur liste ce qui lui garantit son élection

¹ Le redessinage abusive des limites des circonscriptions électorales irait cependant à l'encontre de certaines obligations internationales, comme p.ex. la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en Europe dont l'article 16 stipule que „Les Parties s'abstiennent de prendre des mesures qui, en modifiant les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.” Comme le rapport explicatif officiel de cet instrument le précise dans son § 81, „Cet article a pour objet d'offrir une protection contre les mesures qui modifient les proportions relatives de la population dans les aires géographiques où résident des personnes appartenant à des minorités nationales et qui visent à limiter les droits et libertés découlant de la présente Convention-cadre. A titre d'exemples de telles mesures, on pourrait citer l'expropriation, l'expulsion ou la modification des limites des circonscriptions administratives en vue de limiter la jouissance de ces droits et libertés (gerrmandering).”

car le parti politique avec son influence et son appareil électoral est derrière lui. Même si ceci est une des solutions les plus simples, on ne peut pas oublier la dilemme inhérente : « Monsieur Minorité » est le député de qui ? Car hors le fait qu'il représente sa propre communauté d'origine, il est le député de sa circonscription dont l'électorat est composé aussi bien des personnes appartenant à la minorité qu'à la majorité et en plus, dans l'hémicycle, il est membre de la fraction parlementaire du parti qui l'a choisi ou qui lui a largement facilité l'entrée. C'est pourquoi, un tel « Monsieur Minorité » peut être aussi bien l'otage d'un parti parlementaire dont la déontologie, les règles de vote, la discipline, l'attitude envers le gouvernement limite, conditionne ou bien - au moins instinctivement – influence ses prises de position.

Malgré les problèmes politiques et surtout constitutionnels non-négligeables, l'entrée des minorités aux parlements nationaux a attiré l'attention des organisations internationales aussi bien au sein du Conseil de l'Europe que dans l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Au Conseil de l'Europe, c'est la *Commission de Venise* (la Commission européenne par le droit pour la démocratie)² et à l'OSCE, c'est le *Haut Commissaire pour les minorités nationales*³ qui ont consacré des études et des rapports détaillés à cette problématique.

Le sujet que j'ai choisi à présenter à notre colloque est la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme du point de vue des problèmes électoraux des minorités. Ce thème cependant fait partie d'un plus grand ensemble de jurisprudence que j'ai analysé il y a quelques années dans un des numéros du Miskolc Journal of International Law.⁴

Mon choix est dû aussi à un arrêt récemment rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment l'affaire Kovacs c. Ukraine⁵ que je traiterai dans la troisième partie de cet article.

II.

La jurisprudence de la Cour et les affaires électorales des minorités

Le point de référence pour la Cour est l'article 3 du protocole additionnel n°1 à la Convention européenne des droits de l'homme : "Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à

² CDL-INF(2000)004, Droit électoral et minorités nationales;

CDL-AD(2005)009 - Rapport sur les règles électorales et actions positives en faveur de la participation des minorités nationales au processus décisionnel dans les pays européens;

CDL-AD(2008)013 [Rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 25e réunion \(Venise, 12 juin 2008\) et par la Commission de Venise lors de sa 75e session plénière \(Venise, 13-14 juin 2008\)](#) ;

³ Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique (1999) et lignes directrices de Varsovie sur l'assistance à la participation des minorités aux procédures électorales (2001).

⁴ Kovács, Péter: La protection des minorités dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, Miskolc Journal of International Law Vol 2(2005), No.3, p. 1-19, (<http://www.mjil.hu>)

⁵ CEDH: Kovacs c. Ukraine, arrêt rendu le 7 février 2008. Le texte de l'arrêt n'est accessible sur le site de la Cour qu'en anglais et il écrit le nom du requérant dans le titre comme suit: „Kovach v. Ukraine“.

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 législatifs."

La première affaire liée aux problèmes de la présence des minorités dans le parlement national était l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt*⁶. Cette affaire a été tranchée cca. vingt ans après la fameuse affaire linguistique belge⁷, mais toujours dans le même contexte, à savoir les règles linguistiques et la position géographique des enclaves francophones de la partie flamande de la Belgique. Au parlement belge, le choix de la langue du serment de député avait des conséquences de droit public et en particulier sur l'affiliation au groupe parlementaire wallon ou flamand. Or les députés des enclaves mentionnés se trouvaient dans une situation de dilemme: prêter le serment en français les aurait exclus de la fraction tranchant sur des questions de la partie nordique du pays; en revanche, le faire dans l'autre langue, leur aurait rendu impossible la participation dans les délibérations parlementaires de la fraction habilitée à s'occuper des fonds relatifs à la culture et à la langue françaises. Ce qui veut dire que le député francophone de l'enclave serait exclu ou bien des délibérations sur l'infrastructure et l'industrialisation de sa circonscription ou bien des débats portant sur la budgétisation culturelle de sa commune.

Questions remarquablement compliquées certes - a estimé la Cour - mais certainement non couvertes par le texte de la CEDH dont l'article 3 du protocole 1 n'impose de règles qu'à l'organisation des élections libres dans le sens du libre choix entre les candidats des partis politiques.

On a dû attendre longtemps pour voir l'émergence d'une autre affaire ayant une problématique similaire.

Dans l'affaire *Gorzelik c. Pologne*⁸, le plaignant a protesté contre le refus de l'enregistrement de l'association prétendant représenter la minorité silésienne. Il est à noter d'ailleurs que durant l'existence de la protection des minorités de la SdN, la CPJI a dû se prononcer plusieurs fois sur des affaires silésiennes⁹. Or, ces cas ont concerné la minorité allemande dont l'existence était occultée après la deuxième guerre mondiale. Après la chute du Mur de Berlin, la Pologne post-communiste a fait un pas historique en reconnaissant l'existence d'un million de germanophones sur son territoire et elle a favorisé leur participation dans la vie publique *inter alia* par des mesures préférentielles allégeant le seuil d'entrée au parlement national.

Quand M. Gorzelik a voulu faire reconnaître l'association de la minorité silésienne, le gouvernement a eu la crainte d'un double emploi. En plus, la logique des règles électorales l'aurait obligé d'étendre le bénéfice des règles préférentielles à cette communauté - ce qui aurait pu changer l'arithmétique parlementaire. La Cour a souscrit à cette position gouvernementale et elle

⁶ CEDH: *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, l'arrêt du 2 mars 1987

⁷ CEDH: affaire linguistique belge, (fond) l'arrêt du 23 juillet 1968

⁸ l'arrêt du 20 décembre 2001

⁹ CPJI: arrêt du 25 août 1925 rendu dans l'affaire de certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (exceptions préliminaires), Série A/6;- arrêt du 25 mai 1926 rendu dans l'affaire de certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (fond), Série A/7; - arrêt du 26 avril 1928 rendu dans l'affaire des droits de minorités en Haute-Silésie (écoles minoritaires), Série A/15;

a reconnu la protection du système électoral comme motif nécessaire dans une société démocratique¹⁰, d'autant mieux que l'association avait apparemment refusé toute modification portant sur le nom ou visant la suppression des notions qui auraient laissé croire leur participation aux élections – de toute probabilité contraire aux *desiderata* des organisations de la minorité allemande. La Grande Chambre¹¹ a estimé cependant que le droit international et la pratique générale laissent aux États une marge d'appréciation considérable¹² et „dès lors, on ne saurait reprocher à l'État polonais de n'utiliser qu'une classification générale des minorités et de laisser l'interprétation et l'application de ces notions à la pratique”¹³.

La Cour européenne des droits de l'homme a rencontré le défi du phénomène de la représentation parlementaire des minorités dans le contexte des pays baltes ex-soviétiques qui à la veille de leur liberté retrouvée, ont eu l'ambition de construire vite un État-nation propre à eux c'est à dire où la population majoritaire – qui donne le nom au pays – est le maître chez elle.

Dans l'affaire *Podkolzina c. Lettonie*¹⁴, la Cour a été saisie donc par un problème dont les équivalents s'émergeaient devant plusieurs instances européennes par rapport à une certaine intempestie des pays baltes ayant fraîchement regagné leur indépendance. En effet, la prescription des examens de langues pour l'octroi de la citoyenneté a suscité des controverses en ce qui concerne l'harmonisation du contenu, du délai et de la formation préalable à cette fin. Dans son jugement rendu dans l'affaire Podkolzina, la Cour a reconnu *in abstracto* la légitimité d'une politique visant la nécessité d'une connaissance linguistique adéquate de la part des députés (y compris les candidats aux élections), par contre elle a catégoriquement rejeté la réalisation arbitraire des examens sans règles clairement établies, incluant certains mais excluant d'autres dans la pratique et surtout la manière dont certaines questions posées concernaient non pas la connaissance linguistique proprement dite, mais l'affiliation politique de l'individu et ses opinions sur certaines questions politiques.

Comme la Cour l'a mis au point „(...) l'évaluation des connaissances linguistiques de la requérante a été laissée à l'entière discrétion d'un seul et unique fonctionnaire, jouissant en la matière des pouvoirs exorbitants. Par ailleurs, la Cour ne peut qu'exprimer sa surprise devant le fait, relaté par la requérante et non contesté par le Gouvernement, d'après lequel, lors de l'examen, elle a été questionnée essentiellement sur les raisons de son choix politique, sujet, qui, à l'évidence, est étranger à l'exigence d'aptitude linguistique. (...) en l'absence de toute garantie d'objectivité (...) la procédure appliquée à la requérante est en tout état de cause incompatible avec les conditions d'équité procédurale et de certitude légale, exigées en matière d'éligibilité de candidats.”¹⁵

¹⁰ § 66 de l'arrêt rendu dans l'affaire Gorzelik c. Pologne

¹¹ rendu le 17 février 2004.

¹² § 67-68 de l'arrêt rendu par la Grande Chambre dans l'affaire Gorzelik c. Pologne

¹³ § 69 de l'arrêt rendu par la Grande Chambre dans l'affaire Gorzelik c. Pologne

¹⁴ l'arrêt du 9 avril 2002

¹⁵ § 36 de l'arrêt rendu dans l'affaire Podkolzina c. Lettonie

Dans l'affaire *Zdanoka c. Lettonie*¹⁶, la requérante était militante d'un parti politique, ayant l'ambition de représenter les intérêts des russophones et les anciens communistes. Il semble que les deux groupes coïncidaient largement aux premières années de la Lettonie redevenue indépendante. Les autorités électorales lettones ont accepté la candidature de Mme Zdanoka aux élections municipales, mais elles l'ont empêchée de se présenter aux élections législatives. (En revanche, elle a pu être candidate aux élections européennes et elle a gagné un siège au Parlement européen.)

Le motif principal des autorités lettones a été fondé sur les différentes interdictions sanctionnant le parti excommuniste à cause du passé totalitaire mais surtout à cause de ses déclarations prononcées contre l'indépendance lettone et pour le maintien de l'Union Soviétique. En plus, le parti a appuyé les poutchistes lors du coup d'État contre Gorbatchov. Les règles juridiques lettones ont déclaré l'inéligibilité de ceux qui avaient activement participé aux filiales du pouvoir soviétique après le 13 janvier 1991 date d'une tentative de coup d'État contre la Lettonie dont le parlement a voté la déclaration d'indépendance le 4 mai 1990. La participation active dans les branches locales du coup d'État de Moscou du 19 août 1991 tombait sous les mêmes sanctions électorales. Puisque le parlement letton a déclaré anticonstitutionnel le parti communiste letton en août 1991, les militants de ce courant politique ayant désormais accepté la constitution lettone, ont agi dans des mouvements portant des noms neutres, comme « Égalité des droits », « Mouvement pour la justice sociale et l'égalité des droits en Lettonie » etc.

Il est important de remarquer que les restrictions électorales n'ont concerné que les candidats : les partis ont eu la possibilité de lancer un suppléant si l'inscription du candidat primaire a été refusée par les commissions électorales.

La Cour européenne des droits de l'homme a traité cette affaire aussi bien dans la chambre de sept membres que dans la Grande Chambre. La chambre a estimé que la décision sur "l'inéligibilité de la requérante au Parlement letton constituait une mesure disproportionnée et emportait donc la violation de l'article 2 du protocole n°1"¹⁷ puisqu'il faudrait "rechercher si le comportement de la requérante plus de dix ans auparavant constituait toujours un motif suffisant de l'exclure des élections législatives."¹⁸

Or la Grande Chambre, saisie par le gouvernement letton, a témoigné d'une plus grande compréhension envers les soucis de la Lettonie. Selon la Grande Chambre "la restriction litigieuse poursuit des buts compatibles avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention, à savoir la protection de l'indépendance de l'État, de l'ordre démocratique et de la sécurité nationale."¹⁹ Il est vrai que la Cour européenne des droits de l'homme a attribué une importance considérable au fait que la législation concernée est considérée temporaire même par les autorités lettones. En plus, quand la cour constitutionnelle lettone a examiné ladite disposition, elle a aussi appelé le parlement letton à l'introduction d'une

¹⁶ Arrêts rendus le 17 juin 2004 par la chambre de sept juges et le 16 mars 2006 par la Grande Chambre.

¹⁷ Récapitulé dans le § 75 de l'arrêt de 16 mars 2006 rendu dans l'affaire *Zdanoka c. Lettonie*

¹⁸ Récapitulé dans le § 75 de l'arrêt de 16 mars 2006 rendu dans l'affaire *Zdanoka c. Lettonie*

¹⁹ § 118 de l'arrêt de 16 mars 2006 rendu dans l'affaire *Zdanoka c. Lettonie*

limitation *ratione temporis*. En tenant compte de tous ces facteurs témoignant du caractère temporaire de ces restrictions, les juges de Strasbourg ont considéré que la règle mise en cause est encore dans les marges de manoeuvre reconnues aux États.²⁰

On ne peut pas croire cependant que la Lettonie aurait reçu une chèque blanche. La Cour européenne des droits de l'homme a averti le gouvernement qu' "il n'en demeure pas moins que le Parlement letton se doit assurer un suivi constant sur la restriction en cause, en vue d'y mettre un terme à bref délai. Cette conclusion se justifie d'autant plus à la lumière de la stabilité renforcée dont jouit à présent la Lettonie, du fait notamment de son intégration pleine et entière dans l'ensemble européen. (...) Dès lors, toute inaction du corps législatif letton à cet égard pourrait amener la Cour à revenir sur sa conclusion."²¹

III.

L'affaire Kovacs c. Ukraine²² : les faits et l'argumentation de la Cour

L'arrière plan de l'affaire est lié à la fissure intervenue dans la communauté hungarophone de l'Ukraine. Tandis que la première organisation représentative, fondée après la chute du Mur de Berlin, l'Association Culturelle des Magyars de la Subcarpathie²³ présidée par M. Miklós Kovács a été d'option conservatrice (*grosso modo* chrétien démocrate), aux années 1990 une autre organisation appartenant plutôt à la gauche politique s'est aussi émergée, notamment l'Alliance Démocratique des Magyars de l'Ukraine²⁴, présidée par M. István Gajdos, indiqué « Mr. G » dans le texte de l'arrêt.

M. Kovács a été élu député au parlement de Kiev entre 1998-2002. M. Gajdos a eu une position correspondant *grosso modo* à un statut de préfet-adjoint dans le territoire méridionale de la Subcarpatie.

Lors des élections de 2002, M. Kovács a mené sa campagne pour sa propre réélection, mais M. Gajdos est aussi entré en lice avec un appui considérable des autorités locales. Cet appui incontestable s'est manifesté aussi dans un appel publié dans les journaux locaux, invitant les électeurs à voter pour M. Gajdos. Ce qui était pourtant très surprenant, c'est que même le secrétaire de la commission électorale locale²⁵ ainsi que son président ont été signataires de cet appel publique.²⁶

Lors du calcul des votes déposées, M. Kovács est arrivé en tête avec une majorité ultramince, notamment 33 567 contre les 33 524 voix pour M. Gajdos. Sur les plaintes des observateurs de

²⁰ cf. les §§ 134-135 de l'arrêt de 16 mars 2006 rendu dans l'affaire Zdanoka c. Lettonie

²¹ § 135 de l'arrêt de 16 mars 2006 rendu dans l'affaire Zdanoka c. Lettonie

²² L'arrêt du 7 février 2008 rendu dans l'affaire Kovacs c. Ukraine. La Cour n'a publié cet arrêt qu'en anglais.

²³ en hongrois: Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség

²⁴ en hongrois: Ukrajnai Magyar Demokratikus Szövetség

²⁵ C'est à dire de la circonscription n° 72.

²⁶ § 7 de l'arrêt du 7 février 2008 rendu dans l'affaire Kovacs c. Ukraine

M. Gajdos, alléguant des irrégularités prétendues²⁷, les commissions électorales locales ont annulé les résultats dans quatre sous-circonscriptions où M. Kovács a été crédité par la grande majorité des votes. Suite à l'annulation des résultats de ces quatre sous-circonscriptions, M. Gajdos a été déclaré vainqueur avec 32 255 voix contre 31 079.

L'application de M. Kovács a été fondée sur le fait qu'il ne disposait pas de recours réels contre les décisions prises par les autorités électorales, étant donné que les juridictions électorales ont pris leurs décisions sur la confirmation de l'annulation des résultats des quatre sous-circonscriptions sans examiner *in merito* ses observations mettant en cause la disproportionnalité entre les sanctions et les irrégularités alléguées et que la décision primaire a été prise par le président de la commission électorale ayant signé l'appel en faveur de M. Gajdos.

La Cour européenne des droits de l'homme a exprimé ses doutes quant à la nécessité de l'annulation de tout le résultat de la circonscription n°72 sans tenir compte du taux des irrégularités. Elle n'a pas accepté la position du gouvernement selon laquelle l'annulation visait uniquement l'assurance du déroulement constitutionnel des votes.²⁸ Selon la Cour, la décision litigieuse n'a pas expliqué pourquoi l'annulation du résultat aurait été l'unique moyen. La Cour a mis au point que ceci peut être acceptable dans le cas où la volonté de l'électorat ne peut pas être établie de tout.²⁹ C'est pourquoi la décision de l'annulation a été arbitraire et disproportionnelle.³⁰

(On note entre parenthèses qu'à la date du prononcé de cet arrêt, ni M. Gajdos, ni M. Kovács n'était député du parlement de l'Ukraine : le mandat de M. Gajdos a expiré en 2006, et la nouvelle loi électorale a changé les coordonnées des circonscriptions électorales de telle manière que la communauté hungarophone de Subcarpathie apparemment n'a pas de chance réelle d'élire un député de ses propres rangs.)

IV.

Conclusions

En fait, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de la représentation parlementaire des minorités est très mince. En plus, vue la formulation de l'article 3 du protocole n°1, ce n'est qu'indirectement que la problématique des minorités ethniques, nationales ou linguistiques peut être reconstituée derrière les problèmes électoraux.

²⁷ Selon les plaintes déposées, une personne aurait mis plusieurs bulletins de votes. En fin de compte les observations concernaient 3 sous-circonscriptions seulement et respectivement à 7, 5 et 10 bulletins de votes. Dans une quatrième sous-circonscription, la commission électorale a ouvert prématurément les boîtes, et son président a emmené le contenu sans contrôle à la commission électorale. (cf. §§ 8 et 10 de l'arrêt du 7 février 2008 rendu dans l'affaire Kovacs c. Ukraine)

²⁸ § 52 de l'arrêt du 7 février 2008 rendu dans l'affaire Kovacs c. Ukraine

²⁹ § 60 de l'arrêt du 7 février 2008 rendu dans l'affaire Kovacs c. Ukraine

³⁰ § 61 de l'arrêt du 7 février 2008 rendu dans l'affaire Kovacs c. Ukraine

Il est à noter d'ailleurs que la Cour a peu d'affaires électorales même si certaines d'entre elles ont attiré l'attention du public, notamment à cause de leur importance politique ou de leur caractère bien médiatisé comme c'était le cas de l'affaire *Melnychenko c. Ukraine*³¹ où à l'arrière plan, il y avait le fameux assassinat de M. Gongadze.

Il est clair cependant que même si l'attitude de la Cour européenne des droits de l'homme témoigne d'une réserve considérable dans ces affaires, les requérants minoritaires ont indéniablement une certaine chance surtout quand l'intervention étatique au bon déroulement des élections est arbitraire, quand des préférences linguistiques ou politiques ou bien le cas échéant des discriminations évidentes sont sous-jacentes aux règles juridiques en vigueur et les décisions nationales vont ainsi à l'encontre des prémisses de la Convention européenne des droits de l'homme.

³¹ L'arrêt du 7 février 2008 rendu dans l'affaire *Melnychenko c. Ukraine*