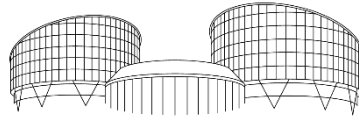


Tradus și revizuit de IER (<http://ier.gov.ro/>)



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

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

SECȚIA A PATRA

CAUZA CERNEA ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

(Cererea nr. 43609/10)

HOTĂRÂRE

STRASBOURG

27 februarie 2018

DEFINITIVĂ

27/05/2018

Hotărârea a rămas definitivă în temeiul art. 44 § 2 din Convenție. Aceasta poate suferi modificări de formă.

În cauza Cernea împotriva României,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a patra), reunită într-o cameră compusă din:

Ganna Yudkivska, *președinte*,
Vincent A. De Gaetano,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Egidijus Kūris,
Iulia Motoc,
Georges Ravarani,
Péter Paczolay, *judecători*,

și Andrea Tamietti, *grefier adjunct de secție*,

după ce a deliberat în camera de consiliu, la 6 februarie 2018,
pronunță prezenta hotărâre, adoptată la aceeași dată:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o cerere (nr. 43609/10) îndreptată împotriva României, prin care un resortisant al acestui stat, domnul Remus Florinel Cernea („reclamantul”), a sesizat Curtea la 13 iulie 2010, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”).

2. Guvernul român („guvernul”) a fost reprezentat de agentul guvernamental, doamna C. Brumar, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe. Reclamantul a fost autorizat, prin decizie a președintei de secție, să își apere singur interesele în fața Curții (art. 36 § 2 din Regulament).

3. Reclamantul susținea în special că i-a fost încălcat dreptul de a candida la alegerile parlamentare parțiale din 17 ianuarie 2010 fără a fi supus unei discriminări.

4. La 17 aprilie 2014, cererea a fost comunicată Guvernului.

ÎN FAPT**I. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI**

5. Reclamantul s-a născut în 1974 și locuiește în București.

A. Contextul cauzei

6. La momentul faptelor, reclamantul era președintele executiv al partidului ecologist *Partidul Verde*, mișcare politică afiliată Partidului Verde European.

7. *Partidul Verde* și-a depus candidaturile la alegerile parlamentare din 2008, dar nu a obținut niciun mandat. În 2009, reclamantul a candidat din partea partidului la alegerile prezidențiale. A obținut aproximativ 60 000 de voturi, adică aproximativ 0,60% din totalul de voturi valabil exprimate.

8. Alegerile parlamentare generale din noiembrie 2008 erau reglementate de Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali („Legea nr. 35/2008”; infra, pct. 22). În anul 2009, Parlamentul a modificat Legea nr. 35/2008 prin Legea nr. 323/2009 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2008 privind modificarea și completarea titlului I al Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali („Legea nr. 323/2009”; infra, pct. 23). Din cauza acestei modificări, nu mai era posibil ca partidele care nu erau reprezentate în Parlament, și nici candidații independenți, să prezinte candidați sau să aibă dreptul de a candida la alegerile parlamentare parțiale.

B. Alegerile parlamentare parțiale din 17 ianuarie 2010

9. Alegerile parlamentare parțiale pentru ocuparea unui mandat de deputat devenit vacant într-o circumscripție din București au fost stabilite pentru data de 17 ianuarie 2010. Potrivit informațiilor de care dispune Curtea, acest mandat devenise vacant în octombrie 2009.

10. *Partidul Verde* a prezentat candidatura reclamantului în numele partidului la biroul electoral.

11. La 29 decembrie 2009, biroul electoral a respins candidatura pe motiv că *Partidul Verde* nu era reprezentat în Parlament.

12. *Partidul Verde*, reprezentat de reclamant, a contestat această respingere în fața Tribunalului București („tribunalul”) și a solicitat acceptarea candidaturii reclamantului. Acesta a ridicat o excepție de neconstituționalitate a art. 48 alin. (17) din Legea nr. 35/2008 (infra, pct. 23). A susținut, în special, că interdicția impusă candidaților partidelor nereprezentate în Parlament și candidaților independenți aducea atingere dreptului la alegeri libere și crea o discriminare nejustificată în raport cu partidele reprezentate în Parlament. A adăugat că, în mod contrar

recomandărilor Comisiei pentru democrație prin drept („Comisia de la Veneția”; infra, pct. 25-26), modificarea Legii nr. 35/2008 avusese loc cu mai puțin de un an înainte de organizarea alegerilor parțiale.

13. Printr-o încheiere interlocutorie din 30 decembrie 2009, tribunalul a amânat pronunțarea pentru a permite Curții Constituționale să examineze excepția de neconstituționalitate.

14. Prin decizia nr. 61/2010 din 14 ianuarie 2010, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate ridicată. După ce a reamintit că structura politică a Parlamentului este definită ca urmare a alegerilor generale, Curtea Constituțională a respins argumentele *Partidului Verde* în termenii următori:

În ceea ce privește alegerile parlamentare parțiale, Curtea [Constituțională] reține că acestea au loc ca urmare a vacanței unui mandat de parlamentar. Organizarea unor astfel de alegeri are drept scop completarea mandatelor parlamentare, însă respectând structura Parlamentului constituită în urma desfășurării ultimelor alegeri generale. Pentru respectarea suveranității, a voinței electoratului exprimate în cadrul alegerilor generale, se impune ca în această etapă a alegerilor parțiale, subsidiară și complementară alegerilor generale, să fie respectată aceeași condiție a îndeplinirii pragului electoral, pe baza căruia un partid politic a obținut reprezentare în Parlament. Admiterea unor candidaturi la alegerile parțiale din partea unor partide nereprezentate în Parlament ar conduce la modificarea configurației politice a acestuia, [ceea ce ar fi] în dezacord cu votul exprimat de corpul electoral la alegerile generale, în urma cărora s-a constituit organul reprezentativ suprem al poporului român, într-o anumită componență politică, a cărei modificare nu poate avea loc decât în cazurile și în condițiile stabilite de lege.

[...]

În plus, a admite posibilitatea ca în urma alegerilor parțiale să obțină mandat de parlamentar o persoană care nu aparține unui partid reprezentat în Parlament înseamnă a consacra că ceea ce nu s-a obținut prin alegerile generale să se poată obține pe calea ocolită a alegerilor parțiale.”

15. În ceea ce privește argumentul întemeiat pe recomandările Comisiei de la Veneția, Curtea Constituțională l-a examinat „cu rezervă”. Aceasta a observat că, în recomandările menționate, se recomanda să se evite modificarea legii electorale cu mai puțin de un an înainte de alegeri, dar că ipoteza potrivit căreia astfel de modificări „trebuie tratate la nivel constituțional sau la un nivel superior legii ordinare” era, de asemenea, prevăzută (infra, pct. 25). În speță, Curtea Constituțională a hotărât că recomandarea a fost respectată, întrucât modificarea Legii nr. 35/2008 a fost adoptată printr-o lege organică care respecta criteriul de superioritate față de legea ordinară (infra, pct. 21).

16. Printr-o hotărâre din 30 martie 2010, tribunalul a respins contestația, făcând trimitere la motivarea Curții Constituționale din decizia din 14 ianuarie 2010 sus-menționată, potrivit căreia *Partidul Verde*, care nu a reușit să atingă pragul electoral în cursul alegerilor parlamentare generale, nu putea, prin urmare, să propună candidați în cursul alegerilor parțiale. Tribunalul a

constatat, de asemenea, că alegerile avuseseră deja loc și că, în consecință, contestația devenise lipsită de obiect.

C. Evoluții ulterioare

17. Noi alegeri parlamentare parțiale pentru un alt mandat devenit vacant la București au fost stabilite pentru data de 25 aprilie 2010.

18. Reclamantul și-a depus candidatura în calitate de candidat independent. Cererea sa a fost respinsă de biroul electoral în aplicarea art. 48 alin. (17) din Legea nr. 35/2008. Reclamantul a contestat respingerea candidaturii sale în fața tribunalului și a ridicat o nouă excepție de neconstituționalitate.

19. Prin Decizia nr. 503/2010 din 20 aprilie 2010, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate ridicată de reclamant și a declarat articolul în cauză neconstituțional în ceea ce privește interzicerea candidaturilor independente, pe motiv că aduce atingere dreptului de a candida. Părțile relevante în speță ale deciziei sunt redactate astfel:

„Dacă, în cazul partidelor politice ce nu sunt reprezentate în Parlament, Curtea Constituțională a arătat, în Decizia nr. 61 din 14 ianuarie 2010, rațiunile ce justifică, prin prisma normelor constituționale, eliminarea acestor formațiuni politice din cursa pentru alegerile parțiale, pentru cazul candidaților independenți nu se relevă nicio rațiune pentru care să fie aplicat același tratament juridic. Astfel, condiția îndeplinirii pragului electoral indică pentru partidele politice un anumit nivel de reprezentativitate în rândul corpului electoral, reprezentativitate impusă de însuși principiul suveranității. Pentru candidații independenți însă o astfel de condiție ar fi absurdă, [...] fiind înlocuită cu cerința depunerii listelor de susținători cuprinzând semnăturile a minimum 4% din numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente din colegiul uninominal în care candidează, dar [acest număr să fie] nu mai puțin de 2 000 de alegători pentru Camera Deputaților și 4 000 de alegători pentru Senat. Așadar, pentru alegerile parlamentare generale, legiuitorul a prevăzut o asemenea cerință preliminară, necesară la depunerea candidaturii independentului, deci odată cu exercitarea dreptului său de a fi ales. La alegerile parlamentare parțiale însă legiuitorul omite a reglementa orice condiție pentru această categorie de candidați electorali, dispunând în sensul că în categoria competitorilor în această etapă electorală se înscriu numai partidele politice și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care la alegerile generale au îndeplinit pragul electoral legal, individual sau într-o alianță politică ori electorală. Nu este vorba, așadar, de impunerea unor limite sau de circumstanțierea modalității de exercitare a dreptului de a fi ales, ci chiar de anularea sa prin nerecunoaștere, nereglementare legală.

[...]

În concluzie, legea electorală poate preciza condițiile în care o persoană poate candida în calitate de independent (constituirea unui depozit financiar, un anumit număr de susținători), dar nu poate, sub nicio formă, să îndepărteze de la procesul electoral, în cazul alegerilor parțiale, candidatura ca independent a unei persoane, fără ca prin aceasta să nu încalce dreptul fundamental constituțional consacrat de art. 37 - «Dreptul de a fi ales»”.

20. Reclamantul s-a prezentat la alegerile parlamentare generale din 2012 și a obținut un mandat de deputat pentru o durată de patru ani.

II. DREPTUL INTERN RELEVANT

21. Potrivit art. 73 din Constituția României, Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. În special în ceea ce privește legile organice, acestea intervin în domenii specifice, pentru care art. 73 alin. (3) din Constituție oferă o listă exhaustivă. Sistemul electoral și organizarea și funcționarea autorității electorale permanente fac parte din aceasta. Legile organice sunt adoptate, potrivit art. 76 alin. (1) din Constituție, cu votul majorității membrilor fiecărei Camere a Parlamentului, spre deosebire de legile ordinare care, potrivit art. 76 alin. (2), sunt adoptate cu votul majorității membrilor prezenți.

22. Legea nr. 35/2008, adoptată de Parlament la 13 martie 2008, potrivit procedurii prevăzute pentru legile organice, reglementează alegerile parlamentare pentru Camera Deputaților și Senat. Această lege prevede împărțirea teritoriului în 47 circumscripții electorale, fiecare compusă din mai multe colegii. Legea definește colegiul uninominal ca fiind subunitatea unei circumscripții electorale în care este atribuit un singur mandat. Art. 29 alin. (1) din această lege prevede că fiecare competitor (partid politic, alianță politică sau electorală sau o organizație de cetățeni aparținând minorităților naționale) nu poate prezenta decât un singur candidat într-un colegiu electoral. În special, art. 30 din lege prevede că un candidat independent trebuie să dovedească faptul că este susținut de minim 4% dintre alegătorii înscrși pe listele electorale ale colegiului în care candidează, cu condiția să fie nu mai puțin de 2 000 de alegători pentru Camera Deputaților și 4 000 de alegători pentru Senat. Legea prevede, de asemenea, că se organizează alegeri parțiale în cazul în care alegerile dintr-o circumscripție electorală sunt anulate sau în cazul în care un mandat de deputat sau de senator a devenit vacant.

În plus, art. 47 alin. (2) din această lege reglementează pragul electoral care trebuie atins de „candidații partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale sau organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale”. Pragul electoral este fixat, în general, la 5% din voturile valabil exprimate la nivel național și este necesar, de asemenea, să se obțină minim șase colegii uninominale pentru Camera Deputaților și trei colegii uninominale pentru Senat. Pragul este ușor mai ridicat pentru alianțele politice și electorale și este stabilit un prag special pentru organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale. Art. 48 din această lege prevede că repartizarea voturilor se face în două etape. Prima repartizare se face la nivel de circumscripții electorale în funcție de coeficientul electoral al circumscripției; art. 48 alin. (3) prevede că acest coeficient se calculează în funcție de numărul de voturi valabil exprimate pentru formațiunile politice care au depășit pragul electoral și în funcție de numărul de deputați și senatori

care urmează să fie aleși în acea circumscripție electorală. Art. 48 alin. (4) reglementează atribuirea mandatelor către candidații independenți. Acestora li se atribuie un mandat, în cazul în care au obținut majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul în care au candidat. Potrivit art. 48 alin. (5), voturile neutilizate sau voturile inferioare coeficientului electoral al unei circumscripții sunt repartizate la nivel național în a doua etapă.

23. Guvernul a modificat Legea nr. 35/2008 printr-o ordonanță de urgență din 27 august 2008. În momentul în care a examinat această ordonanță, Parlamentul a adoptat Legea nr. 323/2009 din 20 octombrie 2009 („Legea nr. 323/2009”) potrivit procedurii prevăzute pentru legile organice. În aplicarea acestei noi legi, a fost introdusă o nouă cerință în Legea nr. 35/2008 în ceea ce privește alegerile parlamentare parțiale. Această modificare privea art. 48 alin. (17), care avea următorul cuprins:

La alegerile parțiale pot participa numai partidele politice și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care la alegerile generale au îndeplinit pragul electoral prevăzut [pentru a accede în Parlament] [...]

24. Legea nr. 35/2008 a fost în vigoare până la 26 iulie 2015, când a fost înlocuită cu o nouă lege electorală.

III. DREPTUL INTERNAȚIONAL RELEVANT

25. Comisia de la Veneția a adoptat, cu ocazia celei de a 52-a sesiuni, un cod de bune practici în materie electorală [CDL-AD (2002) 23 rev] care conține orientări, precum și un raport explicativ care dezvoltă principiile enunțate în orientări. Dispozițiile relevante în speță ale orientărilor sunt redactate după cum urmează:

II. Condițiile de implementare a acestor principii

[...]

2. Nivelurile normative și stabilitatea dreptului electoral

„Exceptând regulile care vizează chestiunile de ordin tehnic și de detaliu – care pot fi incluse în regulamentul organului executiv- regulile dreptului electoral trebuie să aibă cel puțin un rang legislativ.

b. Elementele fundamentale ale dreptului electoral, și în special sistemul electoral propriu zis, componența comisiilor electorale și delimitarea circumscripțiilor electorale, nu ar trebui să poată fi amendate înainte de un an de la alegeri, sau ar trebui să fie tratate la nivel constituțional sau la un nivel superior legii ordinare.”

26. Dispozițiile raportului explicativ sunt descrise în cauza *Tănase împotriva Moldovei* [(MC), nr. 7/08, pct. 86, CEDO 2010]. În special, raportul explicativ recomandă să se evite „modificarea lor frecventă [a sistemelor de scrutin] sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri (pct. 65 din raportul explicativ).

ÎN DREPT

I. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 14 DIN CONVENȚIE COROBORAT CU ART. 3 DIN PROTOCOLUL NR. 1 LA CONVENȚIE

27. Reclamantul susține că i-a fost încălcat dreptul de a candida la alegerile parțiale din 17 ianuarie 2010 fără a fi supus vreunei discriminări. Acesta invocă în special art. 14 din Convenție coroborat cu art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

Art. 14 din Convenție prevede următoarele:

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de [...] Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

Art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție prevede:

„Înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ”.

A. Cu privire la admisibilitate

28. Guvernul ridică două excepții de inadmisibilitate întemeiate pe lipsa calității de victimă a reclamantului și pe neepuizarea căilor de atac interne. Acesta indică faptul că toate demersurile interne au fost efectuate de *Partidul Verde*, nu de reclamant. Consideră că acesta din urmă nu și-a susținut în nume propriu în fața instanțelor naționale și în nume propriu capătul de cerere ridicat în fața Curții. În aceste condiții, consideră că reclamantul în fața Curții ar fi trebuit să fie *Partidul Verde*, nu candidatul.

29. Reclamantul nu a prezentat observații cu privire la admisibilitatea cererii.

30. Curtea observă că cele două excepții ridicate de guvern sunt strâns legate, în măsura în care privesc calitatea procesuală activă a reclamantului în fața Curții. Prin urmare, le va examina împreună.

31. În continuare, constată că o cale de atac a fost introdusă în timp util, la nivel național, în numele *Partidului Verde*, al cărui membru era reclamantul. Reclamantul, în calitate de persoană fizică, a acționat în numele partidului și a participat activ la procedura internă (supra, pct. 12). De altfel, guvernul nu a susținut că reclamantul ar fi putut exercita, cu titlu individual, o altă cale de atac la nivel național, care ar fi putut conduce la examinarea chestiunii juridice care se pune în speță sau care ar fi putut conduce la examinarea unei alte chestiuni juridice sau la un rezultat diferit. Prin urmare, Curtea este de părere că reclamantul poate pretinde că este victima unei încălcări a

drepturilor sale și că a epuizat căile de atac interne pe care le avea la dispoziție.

32. În sfârșit, Curtea observă că aplicarea Legii nr. 323/2009 la alegerile parțiale în cauză a avut ca efect excluderea din cursa electorală a candidaților partidelor nereprezentate în Parlament, precum și a candidaților independenți (supra, pct. 23). Totuși, aceasta relevă că reclamantul intenționa să își depună candidatura în numele *Partidul Verde*, nu în calitate de candidat independent. Limitarea adusă candidaturilor independente în cadrul alegerilor parțiale nu va face, prin urmare, obiectul examinării sale în prezenta speță.

33. Constatând că respectiva cerere nu este în mod vădit nefondată în sensul art. 35 § 3 lit. a) din Convenție și că nu prezintă niciun alt motiv de inadmisibilitate, Curtea o declară admisibilă.

B. Cu privire la fond

1. Argumentele părților

34. După ce a prezentat în detaliu sistemul electoral român, pe care îl numește „cel mai restrictiv și mai puțin democratic din Europa”, reclamantul afirmă că partidele politice mici sunt discriminate în cursul alegerilor parlamentare și că au dificultăți în a depăși pragul electoral impus de legea electorală. Consideră că partidul său a fost astfel dezavantajat în alegerile generale din 2008 din cauza sumelor mari pe care legea electorală le impunea cu titlu de depozit pentru fiecare candidat. Aceasta susține că legea electorală, astfel cum a fost modificată înainte de alegerile parțiale din 17 ianuarie 2010, era discriminatorie, în măsura în care excludea candidaturile care nu erau susținute de un partid reprezentat în Parlament.

35. Reclamantul contestă argumentul guvernului potrivit căruia scopul alegerilor parțiale este de a respecta voința poporului exprimată în cadrul alegerilor generale. Afirmă că, într-o societate democratică, alegătorii trebuie să aibă posibilitatea de a se răzgândi. Consideră că aceleași reguli și principii ar trebui să se aplice atât alegerilor generale, cât și alegerilor parțiale și că importanța dreptului de a candida prevalează asupra necesității menținerii structurii politice a Parlamentului. De asemenea, combate argumentul potrivit căruia un candidat independent poate obține un mandat de deputat, întrucât, în practică, este imposibilă obținerea a jumătate din voturi plus unu într-o circumscripție. Acesta concluzionează că restricția care a fost adusă dreptului său de a depune candidatura nu era nici proporțională, nici justificată.

36. Guvernul indică faptul că partidul reclamantului s-a prezentat la alegerile parlamentare generale din 2008, dar nu a obținut niciun mandat de deputat. Arată că alegerile parțiale din ianuarie 2010 aveau un caracter excepțional, având în vedere că un mandat de deputat devenise vacant. În alegerile sus-menționate erau două situații diferite: în opinia sa, scopul alegerilor generale este diferit de cel al alegerilor parțiale. În opinia

guvernului, diferența în ceea ce privește regimul alegerilor parțiale este justificată de necesitatea de a respecta voința poporului exprimată în cadrul alegerilor generale.

37. Guvernul susține, de asemenea, că măsura vizată în speță este proporțională. În opinia sa, existența unor condiții specifice pentru alegerile generale este puțin probabil să atingă substanța însăși a dreptului de a candida. Guvernul indică faptul că, de altfel, Curtea Constituțională a concluzionat în prezenta cauză că interdicția adusă candidaturilor independente nu era justificată și că legea electorală a fost modificată în consecință (Decizia nr. 503/2010 din 20 aprilie, supra, pct. 19). Aducă că măsura aplicată reclamantului era temporară și că reclamantul a fost, de altfel, ales deputat în cursul alegerilor generale din 2012.

2. Motivarea Curții

a) Principii generale

38. Curtea reamintește că discriminarea constă în a trata în mod diferit, fără justificare obiectivă și rezonabilă, persoane aflate în situații comparabile. Un tratament diferențiat este lipsit de „o justificare obiectivă și rezonabilă în cazul în care nu urmărește un „scop legitim” sau nu există un „raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit [a se vedea, între multe altele, *Sejdić și Finci împotriva Bosniei și Herțegovinei* (MC), nr. 27996/06 și 34836/06, pct. 42, CEDO 2009]. Domeniul de aplicare a marjei de apreciere de care dispun în această privință părțile contractante variază în funcție de circumstanțe, domenii și context [*Andrejeva împotriva Letoniei* (MC) nr. 55707/00, pct. 82, CEDO 2009].

39. Pe de altă parte, Curtea reamintește că art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție consacră un principiu caracteristic unui regim politic veritabil democratic și are, prin urmare, o importanță capitală în sistemul Convenției (*Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei*, 2 martie 1987, pct. 47, seria A nr. 113). În ceea ce privește modul de alegere a „corpului legislativ”, art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție se limitează la a recomanda ca alegerile libere să se desfășoare „la intervale rezonabile”, „cu vot secret” și „în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului”. Sub această rezervă, nu creează „obligația de a introduce un anumit sistem” cum ar fi votul proporțional sau votul majoritar în unul sau în două tururi. Și în acest caz, Curtea recunoaște că statele contractante beneficiază de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește diversitatea spațială, precum și variabilitatea în timp a legilor lor în materie (*ibidem*, pct. 54).

40. Sistemele electorale încearcă să răspundă unor obiective uneori incompatibile între ele: pe de o parte, să reflecte de o manieră aproximativ fidelă opiniile poporului și, pe de altă parte, să canalizeze curentele de opinie pentru a promova formarea unei voințe politice de o coerență și de o claritate suficiente. Prin urmare, partea de frază „condițiile care asigură libera

exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ” implică, în esență, pe lângă libertatea de exprimare deja protejată, de altfel, de art. 10 din Convenție, principiul egalității de tratament a tuturor cetățenilor în exercitarea dreptului de vot și a dreptului de a candida la alegeri. Cu toate acestea, nu rezultă că toate buletinele de vot trebuie să aibă o pondere egală în ceea ce privește rezultatul, nici ca orice candidat să aibă șanse egale de câștig. Prin urmare, niciun sistem nu poate împiedica fenomenul „vociilor pierdute”. În aplicarea art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție, orice sistem electoral trebuie evaluat în lumina evoluției politice a țării, astfel încât detaliile care sunt inacceptabile în cadrul unui anumit sistem să poată fi justificate în contextul unei alte țări, cu condiția ca sistemul adoptat să respecte condițiile care asigură „libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ” (*ibidem*, pct. 54).

41. De asemenea, Curtea reamintește că sintagma „libera exprimare a opiniei poporului” înseamnă că alegerile nu pot exercita nicio presiune asupra alegerii unuia sau mai multor candidați și că, în această alegere, votantul nu trebuie să fie incitat în mod nejustificat să voteze pentru un partid sau un altul [*Yumak și Sadak împotriva Turciei* (MC), nr. 10226/03, pct. 108, CEDO 2008]. Cuvântul „alegere” implică faptul că este necesar să se asigure că diferitele partide politice au posibilități rezonabile de a-și prezenta candidații la alegeri (*Yumak și Sadak*, citată anterior, pct. 108).

42. În concluzie, drepturile garantate prin art. 3 din Protocolul nr. 1 nu sunt absolute. Este loc pentru limitări implicite, iar statelor contractante trebuie să li se acorde o marjă largă de apreciere în materie [a se vedea, între altele, *Matthews împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 24833/94, pct. 63, CEDO 1999-I, și *Labita împotriva Italiei* (MC), nr. 26772/95, pct. 201, CEDO 2000-IV]. În ceea ce privește dreptul de a se prezenta la alegeri, cu alte cuvinte, aspectul pasiv al drepturilor garantate prin art. 3 din Protocolul nr. 1, Curtea se arată și mai prudentă în aprecierea restricțiilor în acest context decât dacă ar fi chemată să examineze restricțiile aduse dreptului de vot, adică elementul activ al drepturilor garantate prin art. 3 din Protocolul nr. 1 [a se vedea, în acest sens, *Etxebarria și alții împotriva Spaniei*, nr. 35579/03 și alte 3 cereri, pct. 50, 30 iunie 2009, și *Ždanoka împotriva Letoniei* (MC), nr. 58278/00, pct. 115, CEDO 2006-IV].

43. Cu toate acestea, Curtea are competența de a se pronunța în ultimă instanță cu privire la respectarea cerințelor art. 3 din Protocolul nr. 1; trebuie să se asigure că cerințele care se aplică dreptului de vot sau dreptului de a candida la alegeri nu reduc drepturile în cauză până la punctul de a le afecta însăși esența și de a le priva de eficiență, că urmăresc un scop legitim și că mijloacele folosite nu se dovedesc disproporționate (*Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citată anterior, pct. 52). În special, niciuna dintre condițiile impuse după caz nu trebuie să încalce libera exprimare a poporului cu privire la alegerea corpului legislativ – altfel spus, acestea trebuie să reflecte, sau să nu contracareze, dorința de a menține integritatea și eficiența unei proceduri

electorale care urmărește să determine voința poporului prin vot universal (*Ždanoka*, citată anterior, pct. 52).

b) Aplicarea acestor principii în speță

i. Existența unei diferențe de tratament prevăzute de lege

44. Curtea ia act de faptul că reclamantul denunță imposibilitatea de a-și depune candidatura la alegerile parțiale din 17 ianuarie 2010 din cauza modificării legii electorale. Relevă faptul că reclamantul, în calitate de candidat al unui partid nereprezentat în Parlament, nu a putut să își depună candidatura pentru alegerile parțiale, deși ar fi putut să o facă în cazul în care partidul său era deja reprezentat în Parlament. Prin urmare, în prezenta cauză a existat o diferență de tratament în ceea ce privește posibilitatea reclamantului de a-și depune candidatura în calitate de reprezentant al unui partid politic.

45. În continuare, Curtea observă că autoritățile interne au răspuns, de asemenea, la argumentul reclamantului întemeiat pe recomandările cuprinse în Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția. Curtea Constituțională a făcut trimitere în acest sens la dispozițiile orientărilor din cod care recomandă fie să se evite modificarea legii electorale cu mai puțin de un an înainte de alegeri, fie să se efectueze astfel de modificări „la nivel constituțional sau la un nivel superior legii ordinare” (supra, pct. 25). Curtea Constituțională a hotărât că recomandarea Comisiei de la Veneția a fost respectată, întrucât modificarea Legii nr. 35/2008 a fost operată printr-o lege organică, care îndeplinește criteriul de superioritate al legii ordinare. Curtea ia notă de concluzia Curții Constituționale în măsura în care, potrivit sistemului românesc vizat de recomandările Comisiei de la Veneția, legile organice necesită un consens mai larg, deoarece sunt adoptate cu votul majorității membrilor fiecărei Camere a Parlamentului, spre deosebire de legile obișnuite, care sunt adoptate cu votul majorității membrilor prezenți (supra, pct. 21). Curtea ia, de asemenea, în considerare contextul special al alegerilor parțiale, constatând că acestea nu sunt estimate să fie organizate la intervale regulate și previzibile, sunt incerte și depind de vacantarea mandatelor parlamentare. În plus, Curtea observă că procesul legislativ de modificare a legii electorale a început în august 2008 și a fost finalizat prin adoptarea Legii nr. 323/2009 din 20 octombrie 2009 (supra, pct. 23) și că alegerile parțiale în discuție în prezenta cauză au avut loc în ianuarie 2010.

ii. Scop legitim al diferenței de tratament

46. Este de competența Curții să analizeze, în cadrul principiilor expuse mai sus, dacă această diferență de tratament a urmărit un scop legitim și dacă a existat un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit. Aplicarea acestor două criterii îi va permite să răspundă la întrebarea dacă măsurile în litigiu constituie o discriminare contrară art. 14

din Convenție și dacă au adus atingere substanței înseși a dreptului la libera exprimare a poporului în sensul art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

47. Curtea observă că există o divergență de opinii între părți cu privire la existența unui scop legitim urmărit de diferența de tratament. Guvernul consideră că limitarea adusă candidaturilor la alegerile parțiale avea ca scop să respecte voința poporului exprimată în cursul alegerilor generale, ceea ce reclamantul contestă pe motiv că aceleași reguli și principii trebuie să se aplice atât pentru alegerile generale, cât și pentru alegerile parțiale (supra, pct. 35 și 36).

48. Invers față de alte dispoziții ale Convenției, art. 3 din Protocolul nr. 1 nu precizează nici limita, nici scopurile pe care o măsură trebuie să le urmărească. O mare varietate de scopuri pot astfel să fie compatibile cu acesta (*Soukhovetski împotriva Ucrainei*, nr. 13716/02, pct. 62, CEDO 2006-VI). În speță, Curtea poate fi de acord cu guvernul că, solicitând candidaților la alegerile parțiale să provină de la partidele politice care erau reprezentate în Parlament și care depășiseră așadar pragul electoral în cursul alegerilor parlamentare generale, scopul noii legi electorale era cel de a consolida exprimarea opiniei poporului în ceea ce privește alegerea corpului legislativ [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Yumak și Sadak*, citată anterior, pct. 121-125, în ceea ce privește pragurile electorale, și *Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) împotriva Turciei*, nr. 7819/03, pct. 37-42, CEDO 2012, în ceea ce privește finanțarea publică a partidelor politice în funcție de pragul de reprezentativitate).

49. Curtea observă că reclamantul a sesizat autoritățile interne cu capătul de cerere pe care l-a ridicat în fața sa; acesta se plânge, în special, de caracterul discriminatoriu al interdicției impuse candidaților partidelor nereprezentate în Parlament de a candida la alegerile parțiale și de modificarea legii electorale cu mai puțin de un an înainte de alegeri, ceea ce ar fi contravenit recomandărilor Comisiei de la Veneția (supra, pct. 12). Autoritățile interne au examinat toate argumentele acestuia și i-au respins cererea prin decizii motivate. Curtea observă în special că, în decizia sa din 14 ianuarie 2010, Curtea Constituțională a României a hotărât că limitarea impusă în cursul alegerilor parțiale era justificată de necesitatea de a menține structura Parlamentului, astfel cum fusese decisă în urma alegerilor generale (supra, pct. 14). Precum Curtea Constituțională română, Curtea nu pune sub semnul întrebării obiectivul de a menține structura Parlamentului și de a evita o fragmentare a tendințelor politice care îl compun în urma alegerilor generale, acest obiectiv putând justifica limitarea impusă candidaților partidelor nereprezentate în Parlament care doreau să candideze la alegerile parțiale.

iii. Proporționalitatea diferenței de tratament

50. Curtea reamintește că a afirmat că fixarea pragurilor electorale ține de marja de apreciere a autorităților naționale, în măsura în care astfel de praguri

sunt destinate promovării unor curente de gândire suficient de reprezentative și permit evitarea fragmentării excesive a Parlamentului (*Yumak și Sadak*, citată anterior, pct. 113-115, cu trimiterile citate). În speță, Curtea Constituțională a ținut seama, pentru a justifica limitarea impusă în cursul alegerilor parțiale, de condiția ca pragul electoral să fie depășit de un partid politic pentru a putea accede în Parlament. Curtea observă că reclamantul nu contestă în mod explicit fixarea unor praguri electorale în sistemul electoral român și că acesta declară, de altfel, că aceleași reguli și principii trebuie să se aplice atât pentru alegerile generale, cât și pentru alegerile parțiale (supra, pct. 35).

51. În această privință, ia act de faptul că alegerile parțiale în cauză fuseseră organizate pentru un singur mandat de deputat, devenit vacant într-o circumscripție din București (supra, pct. 9). Prin urmare, limitarea dreptului reclamantului trebuie să fie relativizată, cu atât mai mult cu cât acesta candidase la alegerile generale din 2008, dar partidul său nu depășise pragul electoral pentru a putea accede în Parlament [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Dupré împotriva Franței* (dec.), pct. 26, 3 mai 2016]. În acest context, Curtea ia notă de argumentul Curții Constituționale potrivit căruia scopul alegerilor parțiale nu este acela de a oferi o cale ocolită pentru obținerea unui mandat de parlamentar care nu a putut fi câștigat în urma alegerilor generale (supra, pct. 14). Prin urmare, consideră că autoritățile naționale au furnizat o justificare obiectivă și rezonabilă pentru limitarea dreptului în cauză și că această limitare a rămas în proporții rezonabile.

iv. Concluzie

52. În concluzie, Curtea consideră că modificarea legii electorale care a avut drept efect limitarea dreptului reclamantului de a candida la alegerile parțiale din 17 ianuarie 2010 pe motiv că nu era candidatul unui partid politic reprezentat în Parlament se întemeia pe o justificare obiectivă și rezonabilă, că această modificare nu a adus atingere esenței înseși a dreptului la libertatea de exprimare al poporului și că, prin urmare, nu era disproporționată în raport cu scopul legitim urmărit.

53. Prin urmare, nu a fost încălcat art. 14 din Convenție coroborat cu art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

PENTRU ACESTE MOTIVE, ÎN UNANIMITATE, CURTEA

1. *Declară* cererea admisibilă;
2. *Hotărăște* că nu a fost încălcat art. 14 din Convenție coroborat cu art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

Redactată în limba franceză, apoi comunicată în scris la 27 februarie 2018,
în temeiul art. 77 § 2 și art. 77 § 3 din Regulamentul Curții.

Andrea Tamietti
Grefier adjunct

Ganna Yudkivska
Președinte