

**L'ART DE DOMESTIQUER ET DE PROTÉGER LES PARTIS
POLITIQUES : LA JURISPRUDENCE DE LA COUR
EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME SAISIE PAR TROIS
SOUCIS : GARANTIR LES DROITS DES PARTIS, LUTTER
CONTRE LES ORGANISATIONS LIBERTICIDES ET ASSURER
LA FONCTIONNALITÉ DU SYSTÈME POLITIQUE**

Author:

Yves POIRMEUR*

RÉSUMÉ : *Alors que la Cour européenne des droits de l'homme poursuit l'encadrement conventionnel du droit des partis politiques des États membres du Conseil de l'Europe par une riche jurisprudence, les logiques qui orientent cette entreprise normative apparaissent de plus en plus nettement. L'analyse de la jurisprudence récente montre qu'elle répond à un triple souci : reconnaître et protéger les droits que la Convention européenne des droits de l'homme et son Protocole n°1 garantissent aux partis ; permettre aux États d'être toujours en mesure de se défendre contre les partis liberticides ; laisser une autonomie suffisante aux États pour organiser une compétition politique loyale et fonctionnelle. La conciliation de ces exigences à certains égards contradictoires repose sur un système très subtil de contrôle des ingérences qui permet à la Cour de peser finement ses jugements dans les affaires dont elle est saisie, mais aussi aux États d'anticiper si la façon dont ils traitent leurs partis respecte le droit conventionnel.*

KEY WORDS : *des partis politiques, la Cour européenne des droits de l'homme, le système politique, la liberté d'expression*

JEL CODE: *K 4*

Le droit des partis politiques a connu, en Europe, des transformations considérables depuis la seconde guerre mondiale. Apanage de chaque État dont il exprimait les spécificités de l'ordre juridique, les particularités de la culture politique et les vicissitudes de l'histoire, il est longtemps resté purement national. Un rapprochement international s'est effectué sous l'égide du Conseil de l'Europe qui forge progressivement un *droit*

* Professeur de science politique à l'Université de Versailles, FRANCE.

The research presented in this paper was supported by the European Social Fund under the responsibility of the Managing Authority for the Sectoral Operational Programme for Human Resources Development, as part of the grant POSDRU/159/1.5/S/133652.

européen des partis politiques. Cette organisation a d'abord élaboré une Convention européenne des droits de l'homme, signée le 4 novembre 1950. Intégrée à l'ordre juridique des États qui la ratifient, cette Convention est assortie d'un système juridictionnel original habilité à se prononcer sur sa violation par un État-partie, à la suite du recours d'un individu qui se prétend victime d'une ingérence dans les droits qu'elle lui garantit. La Cour européenne des droits de l'homme¹ a ensuite pu ainsi produire une riche jurisprudence qui définit les standards européens relatifs aux partis et fixe l'étendue de leurs droits et la portée de leurs obligations². À cet égard, le droit européen des partis apparaît comme l'une des manifestations les plus significatives du pouvoir constructif que la Cour exerce par sa jurisprudence. En effet, à la différence des syndicats³, les partis ne sont pas expressément mentionnés par la Convention : ni l'article 10 sur la liberté d'expression, ni l'article 11 sur la liberté d'association et de réunion ne les évoquent. Ils ne le sont pas non plus par l'article 3 du Protocole n°1 consacrant le droit à des élections libres⁴. Il est donc revenu à la Cour de reconnaître leur existence, de déterminer quel est leur rôle spécifique et de définir quels sont leurs droits⁵. Ce travail d'encadrement et de normalisation jurisprudentiel est structurellement marqué par l'*ambivalence des partis*. Entreprises spécialisées dans la conquête et l'exercice du pouvoir politique, ils sont indispensables aux démocraties pluralistes⁶ dont ils permettent le bon fonctionnement des marchés politiques (Schumpeter, 1972). Toutefois, certains d'entre eux se révèlent dangereux pour le système démocratique, soit qu'ils constituent des *factions*⁷ cherchant à conquérir le pouvoir par tout moyen, y compris la violence, comme les partis terroristes⁸, soit que par leurs propriétés ou leurs comportements dans la compétition démocratique ou dans l'exercice du pouvoir, ils deviennent gravement dysfonctionnels pour le système politique (Poirmeur, 1999). La jurisprudence de la Cour enregistre ainsi le triple souci de

¹ Avant l'entrée en vigueur du Protocole 11, le 1^{er} novembre 1998, il existait une Commission qui devait statuer sur la recevabilité des requêtes et l'établissement des faits. Elle a été remplacée dans ces fonctions par la Chambre elle-même, avant qu'elle statue au fond. Sur l'ancien et le nouveau système de contrôle juridictionnel : (Sudre, 2005), et les schémas comparatifs p. 537.

² L'œuvre jurisprudentielle de la Cour est relayée par d'autres organes du Conseil de l'Europe qui incitent les États à harmoniser leur législation relative aux partis en se conformant aux standards de la démocratie pluraliste qu'ils dégagent.

³ Art. 11.1 : « Toute personne a le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts ».

⁴ « 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 ».

⁵ Sur sa formation : (Poirmeur & Rosenberg, 2007).

⁶ Sur l'institutionnalisation d'un *État des partis* : (Kelsen, 1988); J. Linz explique que « théoriquement la compétition pour la conquête des sommets du pouvoir pourrait opposer directement des individus au sein de circonscriptions électorales très petites, sans que la nécessité ne soit ressentie de créer des organisations relativement permanentes, acquises à certains principes et chargées d'agrèger une vaste gamme de questions à l'échelle de nombreuses circonscriptions comme le font les partis », mais que cette hypothèse relève de la *théorie de la démocratie organique ou corporative* et de systèmes politiques « qui ne sont en réalité que des régimes autoritaires » : (Linz, 2006)J.

⁷ Sur les factions : (Sartori, 2011).

⁸ Alors que les partis démocratiques utilisent seulement les moyens pacifiques du vote et de la persuasion pour accéder au pouvoir, les partis terroristes emploient aussi, pour ce faire, la violence et exercent différentes formes de contrainte sur les gouvernants et les membres de la société tenter d'y parvenir. Sous une vitrine légale, se cache une organisation armée : (Weinberg, et al., 2009).

protéger les partis en leur assurant la jouissance des droits consacrés par la Convention, de permettre à l'État démocratique de se défendre contre les partis liberticides et de lui laisser une grande latitude pour choisir des règles de compétition partisane assurant la fonctionnalité pour de son système démocratique. Même si la Cour de Strasbourg avait déjà donné quelques indications sur leur place dans un régime démocratique, ce n'est qu'après la chute du mur de Berlin, en 1989⁹, qui s'est accompagnée d'une démocratisation des pays de l'ancien bloc communiste et d'une inflation du contentieux, qu'elle a commencé à déterminer précisément les éléments de leur statut et les conditions dans lesquelles ils exercent les droits prescrits par la Convention. Avant qu'à l'échelle continentale, l'Europe ait été réunifiée autour des valeurs de la démocratie, elle avait eu peu d'opportunités de statuer sur les partis. De plus, en raison de la menace soviétique, les organes de la Convention se montraient très circonspects dans l'application des dispositions conventionnelles aux associations partisanes¹⁰ et restaient très respectueux de l'*autonomie constitutionnelle* des États, comme ils le sont encore, chaque fois que sont en cause des « droits à caractère politique »¹¹. Ainsi dans sa décision sur la requête du Parti communiste allemand contre son interdiction, la Commission l'avait déclarée irrecevable sur le fondement de l'article 17 de la Convention qui prévoit qu'aucune de ses dispositions « ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, 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, à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ». Cette *déchéance des droits* du parti avait évité à la Commission d'examiner l'affaire sous l'angle de ses articles 10 et 11, dont le groupement ne pouvait pas se prévaloir en ce qu'il visait à porter atteinte aux droits qu'ils garantissent. La menace communiste disparue, la Cour s'est sentie autorisée à développer son entreprise normative de reconnaissance et de protection des droits des partis. Il revient à la Grande Chambre, dans l'arrêt *Parti Communiste Unifié de Turquie et autres contre Turquie*, rendu le 30 janvier 1998, d'avoir, à l'occasion de la dissolution d'une organisation politique, dégagé les grands principes qui régissent¹² les partis. Alors que le gouvernement turc soutenait que l'article 11 ne leur était pas applicable, la Cour affirma l'inverse : pour elle, ce n'est pas parce que cet article ne les mentionne pas parmi les organisations jouissant de la liberté d'association qu'il les exclut de son champ d'application (§ 24). Et pour justifier leur rattachement à la Convention, elle expliqua que « plus encore qu'au libellé de l'article 11 », elle « attache du poids au fait que les partis représentent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie. Eu égard à l'importance de celle-ci dans le système de la Convention, il ne saurait faire de doute qu'ils relèvent de l'article 11 » (§25). Inscrivant

⁹Un profond changement historique s'est produit à partir des années 1970 et s'est traduit par un sensible accroissement du nombre des démocraties. Alors qu'on pouvait seulement en dénombrer 39 en 1974 (27% des États indépendants), il en existait 117 en 1998 (soit 61% d'un nombre plus élevé d'États indépendants) : (Diamond, 1999).

¹⁰S'agissant de la liberté d'association (art.11), la Commission a reconnu implicitement son applicabilité : Déc. 20 juillet 1957, *Affaire Parti communiste d'Allemagne c. Allemagne* ; Rapport de la Commission, 18 novembre 1969, *Affaire grecque* ; Rapport de la Commission, 7 décembre 1985, *Affaire France, Norvège, Danemark, Suède et Pays-Bas c. Turquie*. Dans l'arrêt PCUT la Cour rappelle cette applicabilité implicite (§ 23).

¹¹Cour EDH, 21 octobre 1997, *Pierre-Bloch c. France*, et la décision du 3 octobre 2000, *Refah Partisi c. Turquie*. Voir : (Burgogue-Larsen, 2001/1).

¹² Sur cet arrêt et l'arrêt *Parti socialiste de Turquie et autres c. Turquie*, 25 mai 1998 : (Duarté, 1999).

de la sorte la liberté partisane dans les *fondements démocratiques de la Convention*, elle en légitime la protection européenne : « La démocratie représente sans nul doute un élément fondamental de « l'ordre public européen (...) ». Elle « apparaît ainsi comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle » (§ 45)¹³. Ces dispositions établissent un « lien très clair » entre la démocratie et les droits de l'homme, dont elles est une condition nécessaire de l'exercice et du respect. Et la liberté d'opinion et d'expression de l'article 10 ainsi que l'obligation d'organiser des élections libres pour assurer l'expression politique du peuple (art. 3. du Protocole n°1) sont mentionnées comme des libertés inhérentes à la démocratie qui incarnent le pluralisme (§§ 42-44). Voyant classiquement dans les droits qui s'exercent collectivement, notamment par l'intermédiaire des partis, des modes de mise en œuvre de libertés individuelles, le juge est logiquement conduit à reconnaître aux partis, médiateurs privilégiés entre les opinions individuelles et collectives dans une démocratie, le plein exercice de ceux qui sont inscrits dans la Convention. Comme ils jouent « un rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie » (§ 43) et « apportent une contribution irremplaçable au débat politique, lequel se trouve au cœur même de la notion de société démocratique » (§ 44)¹⁴, la Cour conclut que les exceptions visées à l'article 11 appellent, à leur égard « une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association » (§ 46). Cette conclusion est fondamentale et a une portée générale. Elle ne vaut pas seulement pour la liberté d'association invoquée en l'espèce mais pour *tous les droits des partis* qui seraient touchés par des mesures restrictives présentées par un État partie à la Convention comme « nécessaires dans une société démocratique ». Sur cette base, en utilisant les mécanismes de contrôle diversifiés et plus ou moins sophistiqués que lui procure la Convention, la Cour a développé une politique jurisprudentielle des plus subtiles qui illustre sa grande maîtrise dans l'art juridique de domestiquer les États et les partis qui violent la Convention et de protéger les droits qu'elle reconnaît à ceux qui la respectent. C'est ainsi qu'elle a considérablement enrichi les droits et libertés conventionnelles des partis et de leurs adhérents (I). Toutefois, alors que sont apparues de nouvelles formes de partis religieux dangereux pour la démocratie, que se sont diversifiées les organisations terroristes, et que, sous l'effet de la crise économique, émergent des entreprises partisans populistes mobilisant des idées xénophobes, racistes, antisémites et sont réactivées des formations néofascistes et néonazies¹⁵, elle protège ces

¹³ La Cour s'appuie sur les alinéas 5 (« Réaffirmant leur profond attachement à ces libertés fondamentales... dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique) et 6 (« États européens... possédant un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit ») du Préambule de la Convention, comme il l'avait déjà fait dans le passé : Cour EDH, 21 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, § 87.

¹⁴ Cette appréciation est précédée de la définition suivante de la fonction de médiation des partis : « Pareille expression (de l'opinion du peuple) ne saurait se concevoir sans le concours d'une pluralité de partis politiques représentant les courants d'opinion qui traversent la population d'un pays. En répercutant ceux-ci, non seulement dans les institutions politiques, mais aussi, grâce aux médias à tous les niveaux de la vie en société... ».

¹⁵ Le 16 avril 2013, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks, s'est inquiété de l'augmentation des crimes de haine en Grèce et du fait que la réponse de l'État était insuffisante : « Dans plusieurs de ces agressions étaient impliqués des membres ou des sympathisants, voire des députés, du parti néonazi « Aube dorée ». De plus, la classe politique grecque tient souvent des propos stigmatisant les migrants. Les autorités doivent condamner fermement tous les cas de discours de haine et de crimes de haine et

droits avec le souci de laisser aux États les moyens de se défendre efficacement contre partis liberticides (II) et de leur conserver une large autonomie pour reconnaître et encadrer les différents droits partisans afin que leur exercice ne porte pas atteinte à la fonctionnalité du système politique (III).

1. LE SOUCI DE PROTÉGER LES DROITS DE PARTIS

Les droits que la Cour de Strasbourg reconnaît aux partis lorsque les saisines lui en offrent l'occasion se déduisent assez facilement de la façon dont elle décrit leurs fonctions dans le système politique. Présentés comme des éléments essentiels du dispositif démocratique situés à la croisée des droits de l'homme et de la démocratie, les fonctions primordiales et spécifiques qu'ils accomplissent ont été détaillées par la Grande Chambre dans l'arrêt *Refah Partisi* : « De par leur rôle, les partis politiques, seules formations à même d'accéder au pouvoir, ont, en outre, la faculté d'exercer une influence sur l'ensemble du régime de leur pays. Par leurs projets de modèle global de société qu'ils proposent aux électeurs et par leurs capacités de réaliser ces projets une fois arrivés au pouvoir, les partis politiques se distinguent des autres organes intervenant dans le domaine politique » (§ 87). Pour accomplir ces fonctions primordiales, ils doivent bénéficier de droits étendus et diversifiés. L'arrêt *PCUT* (§§ 22-24) liste leurs principaux droits au titre de la Convention qui constituent des déclinaisons de trois libertés largement interdépendantes¹⁶ qu'elle protège : la liberté d'association (A), la liberté d'expression (B) et le droit à des élections libres (C) dont la Cour a eu l'occasion de préciser la substance.

1.1 La reconnaissance de la liberté d'association partisane

La Cour fait de la réglementation de la liberté d'association, et au premier chef de sa substance et de sa portée pour les partis, l'aune à laquelle s'évalue le niveau démocratique atteint par un pays¹⁷. Déclinant les différentes dimensions de la liberté d'association consacrée par l'article 11. 1, elle considère dans l'arrêt *PCUT* que, pour les individus, elle « ne concerne pas seulement le droit de fonder un parti »¹⁸. Elle comprend aussi celui d'adhérer ou de s'affilier à un parti existant et de refuser d'y adhérer¹⁹ et naturellement de s'en retirer. Dans les arrêts *Rekvenyi*²⁰ et *Vogt*²¹, elle a par ailleurs inventorié le spectre des activités politiques individuelles et collectives : le premier évoque « le droit de

donner l'exemple lors des débats publics sur les questions migratoires. » Voir « L'Europe invite la Grèce à sanctionner le parti Aube dorée », *Les Échos*, 16 avril 2013.

¹⁶ La liberté d'expression politique est incomplète sans la liberté d'association partisane qui lui confère sa dimension collective, si bien que le juge rappelle souvent que l'article 11 doit aussi s'envisager à la lumière de l'article 10. Quant à la « libre expression du peuple sur le corps législatif », elle ne se conçoit pas sans pluralisme partisan : le droit à la libre expression des partis et celui à la libre expression de l'électorat sont « interdépendants et se renforcent l'un l'autre » : Cour EDH, 19 février 1998, *Bowman c. Royaume-Uni*, § 42.

¹⁷ Cour EDH, 10 juillet 1998, *Sidiropoulos et autres c. Grèce* ; Cour EDH, 17 février 2004, *Gorzelik et autres c. Pologne*.

¹⁸ *PCUT*, cit., § 33 ; *Sidiropoulos*, cit., § 40.

¹⁹ Ce droit s'association négatif a été consacré par la Cour dans des affaires où des systèmes nationaux consacraient des monopoles syndicaux : Cour EDH, 30 juin 1993, *Sigurjonsson c. Islande*, § 35, et Cour EDH, 11 janvier 2006 *Soerensen et Rasmussen c. Danemark*, § 54. S'agissant des partis politiques, il n'a guère de chance d'être invoqué dans des États démocratiques, le pluralisme partisan leur étant consubstantiel.

²⁰ Cour EDH, 20 mai 1999, *Rekvenyi c. Hongrie*.

²¹ Cour EDH, 26 septembre 1995, *Vogt c. Allemagne*.

présenter des programmes électoraux, de faire campagne au nom des candidats, de les désigner, d'organiser des réunions électorales, de se présenter (...) aux élections législatives, à une élection locale, (...) et de participer aux référendums, de participer à des réunions pacifiques, de faire des déclarations à la presse, de collaborer à des émissions de radio ou de télévision ou de publier des ouvrages politiques »²². Le second énumère les activités et les responsabilités proprement partisans : être candidat aux élections sous l'étiquette d'un parti, le représenter lors de manifestation, être délégué à son congrès et y prendre la parole, distribuer des tracts. En ce qui concerne les interdictions d'exercer des fonctions politiques et les réglementations générales qui écartent de la vie politique des membres de partis dissous ou interdits, la Cour juge que les interdictions radicales ne sont pas des ingérences « nécessaires dans une société démocratique », sauf dans les cas extrêmes²³.

S'agissant des partis eux-mêmes, la liberté d'association leur garantit, dans le respect de la Convention, le droit de ne pas accepter une adhésion ou d'exclure²⁴ un de leurs membres²⁵, celui d'établir leurs statuts et leurs règles de fonctionnement, d'adhérer à des fédérations partisans²⁶, d'administrer leurs biens et d'ester en justice²⁷. Ils peuvent aussi organiser pacifiquement, dans le respect de la législation, des manifestations de rue, des réunions²⁸, des tournées électorales, des rassemblements commémoratifs qui ne peuvent être interdits au seul motif qu'ils créeraient des conditions propices à des troubles pour l'ordre public²⁹. Par ailleurs, en 2005, dans l'arrêt *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, la Cour a consacré, à la charge des États, une *obligation positive de protection effective* de la liberté d'association³⁰ des partis contre leurs adversaires. En effet, dans cette affaire où les opposants de ce parti qui prétendait représenter la minorité macédonienne, avaient saccagé ses locaux, menacé ses membres et rendu impossible leurs réunions faute d'intervention des autorités pour en permettre la tenue, elle a affirmé qu'« un exercice réel et effectif de

²² *Rekvenyi, cit.*.

²³ *PCUT, cité*, § 46 et Cour EDH, 9 juin 1998, *Incal c. Turquie*, §§ 22 et 56.

²⁴ *Refah Partisi (GC)*, § 115. C'est la même argumentation que pour le droit d'autodissolution des partis : Cour EDH (GC), 8 décembre 1999, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*.

²⁵ Dans l'affaire *Refah Partisi*, la Cour a considéré l'exclusion par le parti de ses principaux membres qui par leurs actes et leurs discours avaient permis aux autorités d'engager une procédure de dissolution du parti comme étant de fausses exclusions : « décidée par le Refah dans l'espoir d'échapper à la dissolution...cette mesure n'a pas le caractère volontaire qui doit présider aux décisions des dirigeants d'associations pour pouvoir être reconnues sur le terrain de l'article 11 » : *Refah Partisi (GC)*, § 115 ; l'argument est le même pour le droit d'autodissolution des partis : *Parti de la liberté et... (ÖZDEP), cité*.

²⁶ Cette liste peut être reprise *mutatis mutandis* de celle dressée par la Commission pour les syndicats : Déc., 13 mai 1985, *Cheall c. Royaume-Uni*, DR. 42, p. 186 et s.

²⁷ Sur les droits autonomes par rapport à la liberté d'association (comme la propriété des biens et leur confiscation prononcée à la suite d'une dissolution) : (Poirmeur & Rosenberg, 2007).

²⁸ Organiser des réunions non autorisées n'a pas suffi à justifier la suspension d'un parti : Cour EDH, 14 février 2006, *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, §§ 76-77. Une occupation illégale et une appropriation illégale de locaux par une association ne sont pas non plus suffisant pour justifier une dissolution : Cour EDH, 11 octobre 2011, *Association Rhino et autres c. Suisse*.

²⁹ Cour EDH, 2 octobre 2001, *Stankov et Ilien c. Bulgarie*, § 97 ; Cour EDH, 12 juillet 2005, *Guner et autres c. Turquie* § 79. Il appartient aux autorités d'agir et de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les risques d'affrontements violents, notamment lorsqu'il y a manifestation et contre manifestation : Cour EDH, 21 octobre 2010, *Alekseyev c. Russie* ; Cour EDH, 24 mars 2011, *Giuliani et Gaggio c. Italie*.

³⁰ Obligation déjà posée pour les autres associations : Cour EDH, 21 juin 1988, *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche*, § 32.

la liberté d'association ne se limite pas à un simple devoir de non ingérence de l'Etat, une telle conception négative ne cadrerait pas avec le but de l'article 11 ni avec celui de la Convention en général ». Mobilisant la théorie de l'*effet horizontal* de la Convention, elle a jugé qu'« il peut exister des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la liberté d'association qui peut s'étendre jusque dans les relations entre individus » et qu'« il incombe aux autorités publiques de garantir le bon fonctionnement d'une association ou d'un parti politique, même quand ceux-ci heurtent ou mécontentent des éléments hostiles aux idées ou aux revendications légales qu'ils veulent promouvoir. Leurs membres doivent pouvoir se réunir sans avoir à redouter les brutalités que leur infligeraient leurs adversaires. Pareille crainte risquerait de dissuader d'autres associations ou partis politiques de s'exprimer ouvertement sur les sujets brûlants de la collectivité » (§ 37). La liberté de contre-manifestation³¹ ne doit donc pas annihiler la liberté d'association des partis.

1.2. La protection d'une liberté d'expression étendue

Pour la Cour la liberté d'expression, consacrée par l'article 10. 1 a une très grande portée. Aux termes de l'arrêt *Handyside*³², « elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent ». S'agissant des partis politiques, dont la plupart des activités en constituent un exercice collectif de cette liberté, elle estime que « précieuse pour chacun (...) (elle) l'est tout particulièrement pour (...) (eux) et leurs membres actifs (...). Ils représentent leurs électeurs, signalent leurs préoccupations et défendent leurs intérêts ». En conséquence « des ingérences dans la liberté d'expression d'un homme politique, membre d'un parti d'opposition, (...), (lui) commandent de se livrer à un contrôle des plus stricts »³³. Accomplissant, à l'instar des parlementaires, des fonctions de représentation démocratique, les partis et leurs militants doivent selon elle voir leurs droits protégés de la même façon. À cet égard, elle a souligné la portée spécifique de la liberté d'expression politique dans l'arrêt *Wingrove c. Royaume-Uni* du 25 janvier 1996 : « Assurément l'article 10. 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt général. Cependant, une plus grande marge d'appréciation est généralement laissée aux États contractants lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression sur des questions susceptibles d'offenser des convictions intimes dans le domaine de la morale et, spécialement, de la religion » (§ 58). De façon générale les participants au

³¹ Cour EDH, 24 juillet 2012, *Faber c. Hongrie*. La Cour est allée très loin dans l'affirmation du droit de contre-manifestation en admettant comme bénéficiaire de la protection de la liberté d'expression le fait pour un manifestant, proche du parti d'extrême droite Jobbik connu pour ses prises de position racistes et antisémites, de déployer, lors d'une contre-manifestation d'un drapeau à connotation fasciste, le « drapeau des Apad », utilisé par le parti des Croix fléchées, correspondant hongrois du parti nazi, pendant la seconde guerre mondiale, qui fut au pouvoir en 1944-1945, et avait alors exterminé des juifs. Sur cet arrêt : N. Hervieu, « La tolérance européenne envers les manifestations et symboles de l'intolérance », *Les lettres « Actualité Droits-Libertés du CREDOE*, 8 août 2012

³² Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, § 43 ; Cour EDH, 23 septembre 1994, *Jersild c. Danemark*, § 37.

³³ *Incal, cit.*, §46.

débat politique – parlementaire³⁴, membres actifs d'un parti³⁵, parti lui-même – jouissent d'une large liberté de critique dans leurs articles, leur programme³⁶, leurs discours et leurs tracts et peuvent recourir à des moyens de communication diversifiés³⁷. De la sorte, l'expulsion d'une parlementaire européenne par les autorités françaises pour atteinte à l'intégrité territoriale (10.2), invitée à prendre la parole en Polynésie Française par des partis locaux pour soutenir leurs revendications antinucléaires et indépendantistes, a été jugée comme une ingérence non nécessaire dans une société démocratique car les propos de la requérante n'avaient appelé ni au désordre ni à la violence³⁸. Tout en tenant compte des difficultés du gouvernement turc dans la lutte contre le terrorisme, elle a de même jugé dans l'arrêt *I. Aksoy*, que le requérant avait exercé, en tant qu'homme politique, sa « fonction d'alerte » de l'opinion publique en communiquant des faits avérés et était resté dans les seuils de l'expression admissible (§§ 71 et 78). C'est là une conséquence logique de la *centralité de la liberté d'expression* dans le régime démocratique : « l'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes que rencontre le pays et ceci même quand ils dérangent »³⁹. Même si cette liberté d'expression entraîne inéluctablement « l'apparition de tensions », celles-ci sont « la conséquence inévitable du pluralisme, c'est-à-dire du libre débat sur toute idée politique »⁴⁰. En conséquence, « sous

³⁴Cour EDH, 23 avril 1992, *Castells c. Espagne*, §42 ; Cour EDH, 23 septembre 2004, *F. Yazar et autres c. Turquie*, § 27 ; Cour EDH, 6 avril 2004, *Zana c. Turquie*.

³⁵*Incal, cit.*, § 46.

³⁶*PCUT, cit.*, § 44.

³⁷Cour EDH, 11 décembre 2008, *TV Vest As & Rogoland Pensjonistparti c. Norvège* : Amende infligée par l'Autorité des médias à TV Vest pour avoir diffusé des messages de publicité politique pour le Parti des retraités en violation de l'interdiction législative permanente et absolue de la publicité politique à la télévision. Malgré les « motifs pertinents » que sont le fait « qu'un tel moyen d'expression risquerait de nuire à la qualité générale du débat politique, en ce qu'il serait probable que des questions complexes soient déformées et que des groupes financièrement puissants aient de meilleures possibilités de promouvoir leurs opinions que ceux qui ne le sont pas », l'impact « puissant et généralisé » de la télévision », la contribution de l'interdiction à la limitation des dépenses de campagne, à la réduction de la dépendance des participants à l'égard des donateurs, et à placer les candidats sur un pied d'égalité, de ce qu'elle vise à « garantir l'intégrité du processus démocratique et l'existence d'un cadre de débat public équitable et à éviter que ceux qui en auraient les moyens puissent obtenir un avantage indu en utilisant le média le plus puissant et le plus répandu », et à garantir « l'impartialité politique du contenu diffusé à la télévision » (§70), la Cour conclut à la violation de l'article 10. La cour observe notamment que « au contraire, le parti des retraités appartient à une catégorie que l'interdiction était censée protéger. Contrairement à la majorité de la Cour suprême (...), la Cour n'est pas persuadée que l'effet souhaité ait été obtenu : à la différence des grands partis politiques, qui ont fait l'objet d'une large couverture télévisée, le parti des retraités n'a pratiquement pas été mentionné à la télévision. Ainsi, le seul moyen qu'il a eu de faire passer son message au public par ce média a été d'y acheter du temps d'antenne. La loi l'ayant privé de cette possibilité, il s'est trouvé désavantagé par rapport aux grands partis, qui bénéficiaient d'une couverture médiatique. La possibilité d'utiliser d'autres médias moins puissants ne compensait pas ce handicap » (§73). Rien ne montre non plus que « les messages publicitaires en cause contenaient des éléments susceptibles de nuire à la qualité du débat politique » (§ 74).

³⁸Cour EDH, 20 mars 1995, *Piermont c. France*, § 77.

³⁹*PCUT, cit.*, §57 ; dans l'arrêt Cour EDH, 2 octobre 2001, *Stankov et Ilien c. Bulgarie*, la Cour précise que : « l'essence de la démocratie tient à sa capacité à résoudre des problèmes par un débat ouvert », § 97

⁴⁰Cour EDH, 20 octobre 2005, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce* § 35. La démocratie exige aussi que la presse dispose d'une liberté d'expression des plus étendue lorsqu'elle aborde des questions d'intérêt général ou relative au personnel politique qui est soumis, du fait de son exposition et de ses prises de position publique, à une obligation de transparence accrue : Cour EDH, 1^{er} juillet 1997, *Oberschlik c. Autriche*. La Cour précise que « les

ce rapport (celui de la démocratie et de la liberté d'expression) une formation politique ne peut se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement...et se mêler à la vie politique »⁴¹. Une longue série d'arrêts est venue préciser ce dont un parti respectant les principes démocratiques peut débattre publiquement sur la scène politique sans que l'État soit fondé à le sanctionner : du « modèle d'organisation actuel » de l'État, pourvu que les projets et propositions « ne viennent à porter atteinte à la démocratie elle-même »⁴² et sous les mêmes réserves, du droit à l'autodétermination des « minorités nationales ou religieuses »⁴³, du sort d'une partie de la population, ou de l'ordre constitutionnel et juridique du pays, même si celui-ci a connu récemment l'expérience du communisme totalitaire⁴⁴. Un parti démocratique peut également émettre des critiques sévères et se montrer hostiles à l'égard de certains agissements des forces de l'ordre dans leur lutte contre le terrorisme⁴⁵ : le seul fait pour une organisation para-politique de préconiser « des modifications territoriales fondamentales » lors d'une réunion publique ne constitue pas en soi « une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale »⁴⁶. Plus largement, sur les questions sensibles, comme les revendications autonomistes ou indépendantistes portées par des organisations terroristes, la Cour entend éviter que le débat démocratique soit monopolisé par les seules organisations armées⁴⁷ : le fait pour un parti démocratique de débattre de ces sujets ne saurait suffire à le ranger parmi ces organisations ni à justifier sa dissolution ou sa suspension⁴⁸. C'est ainsi que

limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, agissant en sa qualité de personnage public, que d'un simple particulier. Le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes, tant par les journalistes que par la masse des citoyens, et doit montrer une plus grande tolérance, surtout lorsqu'il se livre lui-même à des déclarations publiques pouvant prêter à critiques » (§ 59). L'homme politique était J. Haider, dirigeant d'un parti d'extrême droite autrichien. Également : Cour EDH, 28 septembre 2000, *Lopes Gomes da Silva c. Portugal*. Lorsque des hommes politiques sont impliqués, « l'invective politique déborde souvent sur le plan personnel : ce sont là les aléas du jeu politique et du libre débat d'idées, garants d'un système démocratique », § 34. Cour EDH, 5 décembre 2002, *Craxi c. Italie*. La Cour juge qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6. 1 garantissant le droit à un procès équitable malgré une campagne de presse dirigée contre l'ancien Président du Conseil italien. Par contre elle a refusé d'étendre ce droit de critique politique aux fonctionnaires : Cour EDH, 21 janvier 1999, *Janowski c. Pologne*, § 33.

⁴¹ *PCUT, cit.*, § 57.

⁴² Cour EDH, 25 mai 1998, *Parti socialiste et autres c. Turquie*.

⁴³ Cour EDH, (GC), 8 décembre 1999, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*. Point de vue confirmé dans l'arrêt du 14 décembre 2010, *Hadeş et Demir c. Turquie* : La Cour juge que les déclarations par des membres du parti qualifiant de « sale guerre » les actions des forces de sécurité turques au sud-est de la Turquie dans leur lutte contre le terrorisme, dont la Cour constitutionnelle avait considéré qu'elles établissaient la complicité de l'HADEP avec le PKK, étaient une critique énergique de la politique du gouvernement mais n'encourageaient pas la violence, la résistance armée ou l'insurrection. Elles ne suffisaient donc pas à elles seules à assimiler le parti à des groupes armés se livrant à des actes de violence. La Cour estime que les déclarations de membres de l'HADEP considérant la nation kurde comme distincte de la nation turque devaient être interprétées à la lumière des objectifs du parti tels qu'exposés dans son programme à savoir qu'il avait été créé afin de trouver une solution démocratique aux problèmes du pays. Certes, l'HADEP militait en faveur du droit à l'autodétermination des Kurdes, mais cela n'était pas contraire en soi aux principes démocratiques et nul ne pouvait y voir un soutien à des actes de terrorisme.

⁴⁴ Cour EDH, 3 février 2005, *Partidul Comunistilor (Nepecești) et Ungureanu c. Roumanie*.

⁴⁵ Cour EDH, 9 avril 2002, *Yazar, Karats, Aksoy et le Parti du travail du peuple (HEP)*, § 59.

⁴⁶ *Štankov, cit.*

⁴⁷ Cour EDH, 10 décembre 2002, *Dicle pour le parti de la démocratie c. Turquie*, § 25.

⁴⁸ Elle obéit aux mêmes règles que la dissolution, bien que la mesure soit provisoire : Cour EDH, 14 février 2006, *Parti Populaire Démocrate Chrétien c. Moldavie*, §§ 76-77. En l'espèce l'interdiction avait été décidée en raison de rassemblements organisés par le parti pour exprimer son désaccord avec le projet gouvernemental de

l'expulsion d'une parlementaire européenne par les autorités françaises pour atteinte à l'intégrité territoriale (10.2), invitée à prendre la parole en Polynésie Française par des partis locaux pour soutenir leurs revendications antinucléaires et indépendantistes, a été jugée comme une ingérence non nécessaire dans une société démocratique car les propos de la requérante n'avaient appelé ni au désordre ni à la violence⁴⁹. De même, dans l'arrêt *I. Aksoy*, tout en tenant compte des difficultés du gouvernement turc dans la lutte contre le terrorisme, la Cour juge que le requérant avait exercé, en tant qu'homme politique, sa « fonction d'alerte » de l'opinion publique en communiquant des faits avérés sans dépasser les seuils admissibles (§§ 71 et 78)⁵⁰. Quant aux militants qui rédigent et diffusent des tracts, ils bénéficient, comme l'a confirmé l'arrêt *Steel Morris* d'un « niveau élevé de protection », analogue à celui accordé à la presse⁵¹.

La protection de la liberté d'expression partisane est d'autant plus importante que les partis ont le droit de participer à des élections libres, qui sont une manifestation particulière de la liberté d'expression pour l'exercice du droit de vote⁵².

1.3. Le droit des partis à des élections libres

La Cour a également donné une portée de plus en plus grande à l'article 3 du protocole n°1 disposant que « 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 du peuple sur le choix du corps législatif ». La Commission avait déjà admis qu'il impliquait la reconnaissance du suffrage universel, « même s'il ne s'ensuit pas que l'article 3 garantisse à toute personne et sans aucune limite le droit de prendre part aux élections »⁵³, et précisé que celui-ci comprenait le droit de vote et celui de se porter candidat lors de l'élection du corps législatif. Elle avait aussi tiré de la formule « dans des conditions qui assurent la libre expression du choix du peuple » que les États peuvent assigner à ces deux droits certaines limites pour autant que celles-ci

rendre obligatoire l'enseignement du russe dans les écoles. Le parti disposait de 10% des sièges au Parlement, alors que le parti communiste au pouvoir en avait 70%, et était donc en position dominante.

⁴⁹ *Piermont, cit.*, § 77.

⁵⁰ Elle veille aussi que à ce que la liberté d'expression de candidats aux élections ne soit pas excessivement restreinte pour complaire à leurs adversaires politiques. Contredisant les juridictions internes françaises, elle a estimé qu'il n'y avait pas diffamation à l'occasion de la mise en cause publique par un candidat malheureux de son adversaire élu, mais qu'on restait dans le cadre de l'exercice de la liberté d'expression et de la critique admissible dans un domaine aussi essentiel que celui de la régularité des élections « question par excellence d'intérêt général », étant donné qu'une procédure judiciaire était en cours contre cet homme politique: Cour EDH, 11 avril 2006, *Brasiler c. France*, §§ 43-47.

⁵¹ Cour EDH, 15 février 2005, *Steel Morris c. Royaume-Uni*, § 90. Dans cette affaire, elle a jugé que les dommages et intérêts auxquels avaient été condamnés des militants pour la distribution d'un tract contenant des allégations diffamatoires envers une grande entreprise, avaient été prononcés en violation de l'article 10. En octroyant à un groupe militant non partisan une liberté d'expression de même portée que celle des journalistes, pouvant donc confiner à l'exagération et à la provocation, elle confirme le rôle essentiel joué par la liberté d'expression et par ceux qui traitent de questions d'intérêt général dans le débat public. Ce raisonnement peut s'appliquer aux militants des partis.

⁵² Cour EDH, 30 juin 2009, *Etxebarria Barrena Arza Naffarroako Autodeterminazio Bilguena et Aiarako et autres c. Espagne*, § 70 ; Cour EDH (GC), 2005, *Hirst c. Royaume-Uni*, § 89.

⁵³ Commission, déc. 6 octobre 1967, *X c. RFA*, Annuaire 10, p. 336.

« ne soient pas arbitraires et ne portent pas atteintes à la libre expression du peuple »⁵⁴. Mais elle n'avait pas pour autant indiqué si les partis pouvaient s'en prévaloir en considérant qu'il leur revenait de présenter des candidats désireux de représenter le peuple⁵⁵. La Cour a pour sa part ouvert cette possibilité à la suite de l'arrêt de principe *Mathieu-Mohin* rendu en 1987⁵⁶ qui définit son interprétation du droit à des élections libres : « Consacrant un principe caractéristique de pareil régime (« véritablement démocratique » selon le Préambule de la Convention), l'article 3 du Protocole n°1 revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale » (§ 47). La « coloration interétatique » (§ 50) de son énoncé ne l'empêche pas d'être une source normative « de droits subjectifs de participation » (§ 51) : le droit de vote et le droit de se porter candidat aux élections législatives. Ces droits ne sont certes pas absolus : il y a dans cet article, « place pour des limitations implicites » (§ 52). Comme leurs réglementations nationales posent des conditions très variées à leur exercice, la Cour en déduit que « les États jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation ». L'arrêt *Zdanoka* la justifie ainsi : même si « les droits garantis par l'article 3 du Protocole sont cruciaux pour l'établissement et le fonctionnement d'un véritable régime démocratique...Il existe de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux et une multitude de différences au sein de l'Europe, notamment dans l'évolution historique, la diversité culturelle et la pensée politique, qu'il incombe à chaque Etat contractant

⁵⁴Déc. 20 mai 1975, *W., X., Y. et Z. c. Belgique*, DR, 2 pp. 112-113 ; également : Commission, déc. 18 mai 1976, *Association X., Y. et Z. c. République Fédérale d'Allemagne*.

⁵⁵ Saisie d'une requête du Parti libéral britannique et de deux de ses membres qui contestaient sur la base de l'article 3.1 du Protocole n°1 combiné à l'article 14 de la Convention sur le principe de non discrimination, le mode de scrutin pour l'élection de la Chambre des Communes (majorité simple à un tour) en ce qu'il établirait « une différence de traitement indirecte ou déguisée entre eux et les électeurs et candidats conservateurs et travaillistes dans la jouissance concrète et effective du droit de vote et du droit de se porter candidat » à ces élections, la Commission a estimé que « la question de savoir si le Parti libéral lui-même est protégé quant à ses droits au regard de l'article 3 du Protocole, et les autres droits invoqués par le biais des droits reconnus à ses membres, peut demeurer indécise, puisque ces griefs sont, en substance, également formulés par les deuxième et troisième requérants, pour lesquels la question ne se pose pas » : Déc. 18 décembre 1980, *Parti libéral R et P c. Royaume-Uni*, DR 21, p. 237-238.

⁵⁶ *Mathieu-Mohin*, cit. ; Cour EDH, 11 janvier 2007, *Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie* § 53-67 ; Dans l'arrêt Cour EDH, 8 juillet 2008, *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, la Cour clarifie sa position sur la possibilité pour un parti de se prévaloir de l'article 3 du protocole n°1. Analysant sa jurisprudence elle indique que « les notions de « droits individuels » (...) et de « droits subjectifs » (...) de se porter candidat sont essentiellement limitées aux personnes physiques. Cela étant, il a été admis récemment que lorsque la législation électorale ou les mesures prises par les autorités nationales restreignent le droit des candidats pris individuellement de se présenter à une élection sur la liste d'un parti le parti concerné peut, en cette qualité, se prétendre victime d'une violation de l'article 3 du Protocole no 1, indépendamment de ses candidats » (§ 72). Dans cette affaire les partis étaient spécialement impliqués dans le choix de leurs candidats et les sièges leur étaient acquis : la Cour note que de droit électoral géorgien prévoyait « que si un député élu sur la liste d'un parti démissionnait, son siège devait être occupé par le candidat suivant sur la même liste. De plus (...) un parti ou un bloc pouvait annuler la désignation de son candidat même après l'élection et l'intronisation officielle de celui-ci comme député. En d'autres termes, une fois qu'un parti obtenait des sièges au Parlement par le système proportionnel, ces sièges, selon la législation interne en vigueur au moment des faits, ne conféraient pas un statut parlementaire immuable aux membres du parti à titre individuel, et en cas de cessation par l'un d'eux de ses activités parlementaires, lesdits sièges restaient acquis au parti jusqu'à l'expiration de la législature » (§ 73). En conséquence, « la Cour considère qu'en l'espèce le requérant, en tant que parti politique, peut valablement se prétendre victime d'une violation de l'article 3 du Protocole no 1 aux fins de l'article 34 de la Convention » (§ 74).

d'incorporer dans sa propre vision de la démocratie »⁵⁷. Toutefois, cette marge d'appréciation n'est pas sans limites qu'il revient à la Cour d'apprécier. Il lui appartient de « s'assurer que lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés... Spécialement, elles ne doivent pas contrecarrer « la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif » »⁵⁸. Pour ne pas être accusé d'empiéter sur les prérogatives des États et de porter atteinte à leur autonomie constitutionnelle, le juge européen ne procède donc pas à un examen trop rigoureux des systèmes électoraux et s'accommode de la variété des modes de scrutin⁵⁹, découpages de circonscriptions et lois électorales dont il n'a pas à départager les mérites⁶⁰. Toutefois il valorise toutefois les systèmes « facilitant la libre expression de l'opinion du peuple »⁶¹ et use de sa marge de contrôle pour garantir aux partis et à leurs membres différents. En 2010, la Grande Chambre a précisé une nouvelle fois dans l'arrêt *Tanase c. Moldova*⁶² la portée de ce contrôle en resserrant la large marge d'appréciation laissée aux États pour fixer les règles du droit de vote, de l'éligibilité et du système électoral⁶³. Après avoir rappelé le principe posé par l'arrêt *PCUT* selon lequel « le pluralisme et la démocratie doivent se fonder sur le dialogue et l'esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et des valeurs d'une société démocratique » (§ 45), elle en tire toutes les implications. Renvoyant notamment à l'arrêt *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*⁶⁴, elle souligne que « pour promouvoir ce dialogue et cet échange d'opinions nécessaires à une démocratie effective, il est important de veiller à ce que les

⁵⁷Cour EDH (GC), 16 mars 2006, *Zdanocka c. Lettonie*, § 103 ; Cour EDH 10 mai 2005, *Hirst c. Royaume-Uni*, § 61.

⁵⁸*Mathieu-Mohin, cit.*, §. 52.

⁵⁹*Mathieu-Mohin, cit.*, §. 54.

⁶⁰Elle a par exemple déclaré irrecevable la requête d'une fédération de partis indépendantistes des Canaries qui contestait le seuil minimal de 30% des suffrages à atteindre dans une circonscription pour disposer d'un siège à l'assemblée législative autonome de l'archipel : Cour EDH, 7 juin 2001, *Fédération Nacionalista Canaria c. Espagne* ; le découpage des circonscriptions électorales peut faire l'objet de disparités destinées à permettre une représentation équitable des régions les moins peuplées sous réserve que les écarts ne soient pas excessifs : Déc. 8 décembre 1981, *X. c. Irlande*, DR 27, p. 145.

⁶¹Mode de scrutin spécifique à une partie du pays si elle facilite la représentation d'une minorité : Déc. 8 mars 1979, *Lindsay et autres c. Royaume-Uni*. Application de la proportionnelle en Irlande du Nord pour l'élection du Parlement européen : Il y a ici une évolution sensible de la jurisprudence de la Commission qui avait jugé conformes à l'article 3. 1 des seuils électoraux empêchant la représentation politique de minorités en Grèce et en Italie. Sanction de l'impossibilité pour les membres de la communauté turque de Chypre dans les zones contrôlées par l'État chypriote de s'inscrire sur les listes électorales : Cour EDH, 22 juin 2004, *Aziz c. Chypre*, §30.

⁶²Cour EDH (GC), 27 avril 2010, *Tanase c. Moldova*. En l'espèce, la Cour devait se prononcer sur une loi qui interdisait aux plurinationaux élus députés d'exercer leur mandat.

⁶³Ces limites sont bien posées par l'arrêt *Aziz, cit.* : « (...) [L]es États jouissent d'une grande latitude pour déterminer, dans leurs ordres constitutionnels respectifs, les règles régissant les élections législatives et la composition de leurs parlements, les critères pertinents en la matière variant en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque État. [La Cour] estime toutefois que ces règles ne peuvent avoir pour effet d'interdire à certaines personnes ou à certains groupes de prendre part à la vie politique du pays, notamment par la désignation des membres du corps législatif, droit garanti tant par la Convention que par les constitutions de tous les États contractants».

⁶⁴Cour EDH, 14 février 2006, *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, § 67.

partis d'opposition aient accès à l'arène politique dans des conditions qui leur permettent de représenter leurs électeurs, de signaler leurs préoccupations et de défendre leurs intérêts » et précise qu'elle « doit examiner avec un soin particulier toute mesure qui semble opérer, seule ou à titre principal, au détriment de l'opposition, surtout si de par sa nature la mesure compromet les chances mêmes des partis d'opposition de parvenir un jour au pouvoir. Une restriction de ce type limite les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 au point de porter atteinte à leur substance même et de les priver de toute effectivité » (§ 179). Il en résulte qu'une restriction aux droits électoraux ne doit pas avoir d'effet disproportionné et « empêcher certaines personnes ou certains groupes de prendre part à la vie politique du pays » (§ 178). Le principe d'effectivité des droits exige donc, alors qu'une large marge d'appréciation pour en fixer les conditions *in abstracto* est reconnue à l'État, que les décisions qui constatent le non-respect des conditions d'éligibilité dans le cas de tel ou tel candidat « soient conformes à un certain nombre de critères permettant d'éviter l'arbitraire »⁶⁵. Dans l'affaire *Sadak*, la Cour a ainsi jugé que la déchéance automatique de leur mandat de députés membres d'un parti dissous est contraire au droit du peuple à des élections libres⁶⁶. Dans l'affaire *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, où était en cause l'annulation des élections dans deux circonscriptions, elle constate qu'il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n°1 en ce que la décision de la Commission électorale centrale d'annuler les résultats du scrutin en se fondant sur des allégations d'irrégularités était entachée par des soupçons d'arbitraire⁶⁷. Dans l'affaire *Parti Conservateur Russe des Entrepreneurs et autres c. Russie*⁶⁸, elle juge qu'un parti ne peut être écarté des élections pour des irrégularités qu'il n'a pas commises, mais résultent de la conduite fautive de certains des candidats figurant sur ses listes qui avaient fait de fausses déclarations, dont la législation ne lui imposait pas de vérifier la véracité. Enfin, en matière de financements politiques, la Cour a admis, dans son arrêt *Özgürlük ve Dayanisma Partisi (ÖDP) c. Turquie*⁶⁹, la conventionalité de l'attribution d'une aide publique aux partis politiques qui disposent d'un « minimum de soutien électoral » (§42). Dans cette affaire, elle estime que ce système poursuivait le but légitime de « conforter le pluralisme démocratique tout en évitant une fragmentation excessive et non fonctionnelle des candidatures, et donc de renforcer l'expression de l'opinion du peuple quant au choix du corps législatif », à l'instar de celui réservant le remboursement des frais de propagande et du cautionnement aux seuls candidats ou listes ayant obtenu un certain pourcentage des suffrages exprimés⁷⁰. Bien entendu, le fait qu'un tel mécanisme poursuive un but légitime - renforcer le pluralisme politique et contribuer au bon fonctionnement des institutions démocratiques (§§ 37 et 39) - n'empêche nullement qu'il puisse être ressenti comme instaurant une différence de traitement injuste par les partis auxquels l'allocation est

⁶⁵ *Parti conservateur russe des entrepreneurs, cit.*, § 50 ; Cour EDH, 9 avril 2002, *Podkolzina c. Lettonie*, § 35 ; Cour EDH, 19 octobre 2004, *Melnitchenko c. Ukraine*, § 59.

⁶⁶ Cour EDH, 11 juin 2002, *Sadak et autres c. Turquie*, §§ 33 et 40. Les députés avaient été déchus de leur mandat à la suite de la dissolution de leur parti.

⁶⁷ Cour EDH, 8 juillet 2008, *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*.

⁶⁸ *Parti Conservateur Russe des Entrepreneurs, cit.*, § 65.

⁶⁹ Cour EDH, 10 mai 2012, *Özgürlük ve Dayanisma Partisi (ÖDP) c. Turquie*.

⁷⁰ Commission EDH, 10 mars 1988, *Fournier c. France* ; Cour EDH (déc.), 26 janvier 1999, *Cheminade c. France*.

refusée par l'application d'un seuil dont il revient à la Cour d'apprécier le caractère discriminatoire et la fonctionnalité pour le système politique. En l'espèce, elle s'est assurée que les partis qui ne bénéficiaient pas du financement direct et considéraient leur exclusion comme discriminatoire, recevaient de l'État « d'autres formes de soutien public » et qu'il existait « des correctifs » consistant dans « des exemptions d'impôts sur certains de leurs revenus » et « une allocation de temps d'antenne lors des campagnes électorales » (§ 46).

2. LE SOUCI DE PROTÉGER L'ÉTAT DÉMOCRATIQUE DES PARTIS LIBERTICIDES

Si à partir du tournant jurisprudentiel de l'arrêt *PCUT*, la Cour a nuancé la doctrine de *l'État apte à se défendre* qui justifiait qu'une très large autonomie soit laissée aux États pour prendre toute mesure nécessaire à la sauvegarde de la société démocratique et a affiché son souci de protéger les droits des partis contre les États – et les forces politiques qui y sont au pouvoir – tentés d'abuser de leur « position dominante »⁷¹, en leur construisant un statut conventionnel et en renforçant son contrôle des ingérences étatique dans leur exercice, elle n'en est pas moins restée très vigilante à l'égard des partis liberticides et des organisations terroristes. Alors que la menace totalitaire du communisme s'effaçait en Europe, elle a fait évoluer⁷² les modalités d'appréciation du caractère liberticide des activités partisanes invoquées pour motiver des mesures restrictives en se plaçant sous l'angle des articles 10 et 11 de la Convention, le cas échéant sous celui de l'article 3 du Protocole n°1, qui permettent d'étudier *in concreto* l'ensemble des éléments d'une affaire et de mesurer réellement de la dangerosité d'un parti, plutôt que sous celui de l'article 17, qui repose sur un dispositif de contrôle beaucoup moins sophistiqué et dont elle faisait jusqu'alors un usage assez mécanique (Van Drooghenbroek, 2001) (Van Drooghenbroek, 2001) (Dumont, et al., 2001). Cependant, chaque fois que les activités liberticides ont un caractère évident, la Cour n'hésite pas à déclarer les requêtes irrecevables sur le fondement de l'article 17 (A). Multipliant les points de contrôle pour apprécier la nocivité des partis en se fondant sur les conditions de validité des ingérences prévues par les articles 10. 2 et 11. 2 de la Convention aux libertés d'expression et d'association (B) ou sur celles qui résultent des limitations implicites du droit à des élections libres (C), la démarche de la Cour permet de concilier les impératifs de protection de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits partisanes. De plus, en obligeant les États à cibler exactement les formations liberticides, elle renforce la légitimité de la lutte qu'ils mènent contre elles (Delmas-Marty, 2010).

⁷¹L'État peut utiliser de façon excessive la voie pénale pour contrecarrer la liberté d'expression : *Incal, cit.*, § 54.

⁷²Cette évolution est repérable dans l'arrêt du 26 septembre 1995, *Vogt c. Allemagne*, à propos de la révocation de l'intéressé de la fonction publique pour son appartenance au Parti communiste allemand. Alors que l'Allemagne avait demandé l'application de l'article 17, la Cour s'est placée sous l'angle du respect de la liberté d'expression.

2.1. L'hypothèse extrême de la déchéance des droits des partis évidemment liberticides

La Cour a fixé les principes d'application de l'article 17 dans l'affaire *Lawless*, en 1961 : « pour autant qu'il vise des groupements ou des individus, (il) a pour but de les mettre dans l'impossibilité de tirer de la Convention un droit qui leur permette de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la Convention ; (...) ainsi personne ne doit pouvoir se prévaloir des dispositions de la Convention pour se livrer à des actes visant à la destruction des droits et libertés visés (...) »⁷³. Ces actes ont été clairement identifiés par la jurisprudence. Il s'agit d'hypothèses dans lesquelles le but liberticide de l'activité est aisément repérable et où la déchéance des droits est décidée sans qu'il soit nécessaire de procéder à des analyses très approfondies. En 2011, dans son arrêt *Paksas c. Lituanie*⁷⁴ la Cour en a dressé un inventaire précis. Elle a d'abord rappelé les finalités de l'article 17 et les conditions exactes de son utilisation : Se référant aux décisions *W.P. c. Pologne*⁷⁵ et *Norwood c. Royaume-Uni*⁷⁶, elle explique que « le but général de cette disposition étant (...) d'empêcher que des individus ou des groupements totalitaires puissent exploiter en leur faveur les principes posés par la Convention », elle indique qu'il « ne trouve à s'appliquer qu'à titre exceptionnel et dans des hypothèses extrêmes » (§ 87) dont elle recense ensuite les principales illustrations jurisprudentielles. Ont été soustraits par l'article 17 à la protection de l'article 10 : « un propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention ». Il en va ainsi de l'utilisation de la liberté d'expression dans des buts de « négation » ou de « révision de l'holocauste »⁷⁷, islamophobe⁷⁸, antisémite⁷⁹ ou de justifier des crimes de guerre tels que la torture ou des exécutions sommaires⁸⁰. Il en va de même pour les propos incitant à la haine interethnique, à la discrimination et à l'anarchie. Dans la décision *Molnar c. Roumanie*⁸¹, elle a récemment jugé que, « surtout dans le contexte roumain » des « messages qui visaient à instiguer à la haine » contre la minorité rom et la minorité homosexuelle « étaient de nature à troubler gravement l'ordre public », portaient « atteinte aux droits d'autrui » et allaient à « l'encontre des valeurs fondamentales de la Convention ». De tels actes étant incompatibles avec la démocratie et les droits de l'homme, le requérant ne peut donc pas en vertu de l'article 17, se prévaloir

⁷³Cour EDH, 1^{er} juillet 1961, *Lawless c. Irlande*, série A n° 3, § 7.

⁷⁴Cour EDH (GC), 6 janvier 2011, *Paksas c. Lituanie*, § 87.

⁷⁵Cour EDH, 2 septembre 2004 *W.P. et autres c. Pologne*.

⁷⁶Cour EDH, 16 novembre 2004, *Norwood c. Royaume-Uni*.

⁷⁷La négation de l'holocauste : Cour EDH, 23 septembre 1998, *Lehideux et Isorni c. France*, §47 et § 53. Dans l'arrêt *Paksas, cit.* la Cour revient longuement sur l'affaire *Garaudy c. France* du 20 décembre 2003. Elle analyse la façon dont elle avait conclu sur la base du constat qu'un ouvrage dont la plus grande partie du contenu et la tonalité générale, et donc son but avaient un caractère négationniste marqué et allaient donc à l'encontre des valeurs fondamentales de la Convention et de la démocratie que sont la justice et la paix, à l'impossibilité pour l'auteur de l'ouvrage condamné pour contestation de crimes contre l'humanité de se prévaloir de l'article 10 de la Convention, qu'il tentait de détourner de sa vocation en utilisant son droit à la liberté d'expression à des fins contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention (§ 88). La jurisprudence est ancienne et constante : déc. 11 octobre 1979, *Glimerveen et Hagenbeek* ; déc. 12 mai 1990, *Kühnen c. RFA ; Jersild, cit.* ; Cour EDH, 13 décembre 2005, *Witzsch c. Allemagne*.

⁷⁸*Norwood, cit.*

⁷⁹Cour EDH, 20 février 2007, *Pavel Ivanov c. Russie* (déc.)

⁸⁰Cour EDH, 15 janvier 2005, *Orban et autres c. France*.

⁸¹Cour EDH, 23 octobre 2012, *Molnar c. Roumanie*.

des dispositions de l'article 10 (§ 23)⁸². Enfin dans l'affaire *Perincek c. Suisse*⁸³ renvoyée devant la Grande Chambre, qui amorce peut-être un sensible élargissement du champ des propos et prises de position bénéficiant de la protection de la Convention, la Cour a précisé, en partant d'une analyse de sa jurisprudence, que « la limite du tolérable pour que des propos puissent tomber sous le coup de l'article 17 réside dans la question de savoir si un discours a pour but d'inciter à la haine ou à la violence » (§ 51). En l'espèce, le requérant avait été condamné par la justice suisse pour discrimination raciale, pour avoir qualifié, lors de conférences, de « mensonge international » le génocide arménien, mais sans avoir contesté l'existence ni des massacres ni des déportations⁸⁴, mais « la seule qualification juridique de « génocide » donnée à ces événements » (§ 51) de 1915. Pour la Cour, « le rejet de la qualification juridique des événements de 1915 n'était pas de nature en lui-même à inciter à la haine contre le peuple arménien », infraction pour laquelle le requérant n'a pas été poursuivi ni condamné. Elle relève aussi qu'il « n'apparaît pas non plus (...) » qu'il « ait exprimé du mépris à l'égard des victimes des événements en cause » et conclut que « dès lors (...) le requérant n'a pas usurpé son droit de débattre ouvertement des questions, même sensibles susceptibles de déplaire » en soulignant que « l'exercice libre de ce droit est l'un des aspects fondamentaux de la liberté d'expression et distingue une société démocratique, tolérante et pluraliste d'un régime totalitaire ou dictatorial » (§ 52)⁸⁵. Pas plus qu'elle n'a retenu l'irrecevabilité de la requête sur le fondement de l'article 17, la Cour n'a admis l'ingérence dans la liberté d'expression du requérant comme nécessaire dans une société démocratique et répondant à un besoin social impérieux sur la base de l'article 10, alors que les autorités jouissaient « d'une marge d'appréciation réduite dans le cas d'espèce qui s'inscrit dans un débat public revêtant un intérêt public certain »⁸⁶.

⁸² À titre complémentaire, la Cour examine cependant à quelle conclusion elle parviendrait sous l'angle de l'article 10 : « Cela dit, à supposer même que la condamnation pénale du requérant pour propagande nationaliste chauviniste constitue une ingérence dans la liberté d'expression de l'intéressé, la Cour considère qu'elle était prévue par la loi, à savoir l'article 317 du code pénal. Elle estime que cette ingérence poursuivait au moins deux buts légitimes prévus par la Convention, à savoir la défense de l'ordre et la prévention du crime et la protection de la réputation ou des droits d'autrui » (§ 24). « Pour ce qui est de la proportionnalité de l'ingérence, la Cour considère que, compte tenu de la teneur des affiches, les motifs invoqués par les juridictions nationales pour condamner le requérant pour propagande nationaliste chauviniste étaient pertinents et suffisants. Dès lors, l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 10 § 2 de la Convention » (§25).

⁸³ Cour EDH, 17 décembre 2013, *Perincek c. Suisse*,

⁸⁴ Extraits pertinents de l'arrêt du 12 décembre 2007 du Tribunal fédéral : §13.

⁸⁵ Comme le requérant n'a pas été poursuivi ni puni pour avoir cherché à justifier un génocide, la Cour ne se prononce pas sur son identification à Talat Pacha et aux instigateurs du génocide des Arméniens, même si « elle n'exclut pas que cette identification, dans une certaine mesure, avec les auteurs des atrocités soit assimilable à une tentative de justification des actes commis pas l'Empire ottoman » (§53).

⁸⁶ « Compte tenu de ce qui précède et notamment à la lumière des éléments de droit comparé, la Cour considère que les motifs avancés par les autorités nationales pour justifier la condamnation du requérant ne sont pas tous pertinents et, considérés dans leur ensemble, s'avèrent insuffisants. Les instances internes n'ont pas démontré en particulier que la condamnation du requérant répondait à un « besoin social impérieux » ni qu'elle était nécessaire, dans une société démocratique, à la protection de l'honneur et des sentiments des descendants des victimes des atrocités qui remontent aux années 1915 et suivantes. Les instances internes ont donc dépassé la marge d'appréciation réduite dont elles jouissaient dans le cas d'espèce, qui s'inscrit dans un débat revêtant un intérêt public certain » §129).

En ce qui concerne la liberté d'association, la Cour relève, dans l'arrêt *Paksas* qu'elle a jugé dans l'affaire *W.P. et autres* que « les fondateurs d'une association dont l'objet statutaire avait des connotations antisémites » ne pouvaient « se prévaloir du droit à la liberté d'association consacré par l'article 11 de la Convention pour contester l'interdiction de celle-ci » et motive sa décision en « retenant en particulier que les intéressés cherchaient essentiellement à utiliser cette disposition pour fonder sur la Convention un droit de se livrer à des activités contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention » (§ 88)⁸⁷.

2.2. Le contrôle des ingérences dans les libertés d'association et d'expression

Dans l'arrêt *PCUT* la Cour a formulé les conditions d'intervention de l'article 17, lorsque le caractère liberticide du parti est incertain et l'intention de l'État qui le sanctionne ambiguë. Dans cette affaire la Commission avait en effet écarté l'application de l'article 17 demandée par la Turquie au motif que les statuts et le programme du parti n'incitaient ni à l'utilisation de la violence, ni à l'emploi de moyens illégaux, ne proposaient pas non plus de détruire le système démocratique ou de porter atteinte aux libertés individuelles et n'avançaient pas d'objectifs racistes (§23). Soucieuse de vérifier que les gouvernants en place ne sont pas liberticides et anti-démocratiques en employant les moyens de l'État dont ils disposent pour priver injustement des partis des droits qu'ils tiennent de la Convention, elle a indiqué comment elle procèdera désormais en pareil hypothèse : « c'est à l'issue de [l'examen sous l'angle de l'article 11. 2] » qu'elle « pourra décider à la lumière de toutes les circonstances de la cause, s'il y a lieu d'appliquer l'article 17 de la Convention » (§ 32). C'est donc après avoir réalisé une analyse sous l'angle des articles 10. 2 et 11. 2 qu'elle se prononce sur le caractère liberticide ou non du parti⁸⁸. Comme son analyse des statuts et du programme du PCUT s'était soldée par le constat que la dissolution violait l'article 11, elle conclut qu'il « n'y a pas lieu non plus de faire jouer l'article 17 car ces statuts et ce programme « n'autorisaient nullement à conclure que (le parti) se prévaudrait de la Convention pour se livrer à une activité ou accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qu'elle reconnaît » (§ 60). Pour bénéficier de la protection des dispositions de la Convention, les partis doivent donc maintenir leurs activités dans les limites définies par « l'une des principales caractéristiques de la démocratie » qui « réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre

⁸⁷En revanche dans l'affaire *Paksas*, - ancien président destitué et rendu définitivement inéligible en raison de violations de ses devoirs constitutionnels- la Cour juge que l'article 17, en l'absence de tout élément prouvant la poursuite d'un tel objectif, ne saurait entrer en jeu dans la contestation d'une inéligibilité. Le requérant peut donc se fonder sur l'article 3 du Protocole n°1 (§ 89). Mais la requête n'est recevable qu'en ce qui concerne l'impossibilité de se porter à des élections au Selmas, non en ce qui concerne la destitution ou l'inéligibilité à la présidence de la République (§ 90).

⁸⁸On retrouve la même démarche dans d'autres espèces : Cour EDH, 16 juillet 2009, *Féret c. Belgique*. Le requérant était un parlementaire condamné pour avoir défendu dans ses tracts électoraux un projet politique préconisant la discrimination raciale. Comme les « arguments avancés par le gouvernement concernant l'article 17, et l'applicabilité de l'article 10 sont étroitement liés à la substance des griefs énoncés par le requérant sur le terrain de l'article 10, et notamment la question de la nécessité dans une société démocratique », « la Cour joint l'exception au fond » (§ 52). Après l'examen très poussé que permet l'article 10, elle conclut que « les motifs avancés à l'appui de la condamnation du requérant sont de nature à convaincre la Cour que l'ingérence dans l'exercice par l'intéressé de son droit à la liberté d'expression était nécessaire dans une société démocratique. » (§ 81). Finalement elle conclut que « le contenu des tracts incriminés ne justifie pas l'application de l'article 17 (...) en l'espèce » et rejette l'exception du gouvernement (§ 82).

par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes que rencontre un pays et cela même quand ils dérangent. Sous ce rapport, une formation politique ne peut se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un Etat et se mêler à la vie politique de celui-ci afin de trouver, dans le respect des règles démocratiques, des solutions qui puissent satisfaire tous les acteurs concernés » (§ 57).

En 2002, dans l'arrêt *Yazar et autres c. Turquie*⁸⁹, elle a dégagé les deux conditions qu'un parti doit respecter « pour mener une campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat » : « 1) les moyens utilisés doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; 2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence⁹⁰ ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs » (§ 49). Elle s'assure que le parti respecte ces conditions lors du contrôle de la conformité des ingérences dans les libertés partisans aux restrictions conventionnelles prévues aux articles 10.2 et 11. 2. qui prévoient que les libertés d'expression et d'association des partis et de leurs membres peuvent être limitées. L'article 10. 2 disposent en effet que l'exercice des libertés mentionnées à l'article 10. 1 « comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions ou restrictions 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 ». La géométrie des restrictions de l'article 11. 2 est sensiblement différente : il dispose pour sa part que l'exercice des droits de réunion et d'association « ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, 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, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Il ajoute qu'il « n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ». Les principes retenus par la Cour pour effectuer le contrôle des ingérences ont été là aussi dégagés par l'arrêt *PCUT* : « Les exceptions visées à l'article 11 appellent, à l'égard de partis politiques, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11. 2, les Etats contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles

⁸⁹ Cour EDH, 9 avr. 2002, *Yazar et autres c. Turquie*.

⁹⁰ L'analyse de leurs propos est essentielle. La Cour, lorsqu'est en cause la liberté d'expression examine non seulement leur contenu manifeste, mais les circonstances dans lesquelles ils ont été prononcés. : Cour EDH, 2 févr. 2010, *Savgin c. Turquie*, § 44-45. Sur la Cour de Strasbourg comme *juge sémiologue* : (Poirmeur, 2008).

d'une juridiction indépendante » (...). Lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. (...) il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants »⁹¹. Dès que les seuils qu'elle fixe à la liberté d'expression sont franchis, elle n'hésite pas à donner raison à l'État et à valider l'ingérence. Ainsi dans l'affaire *Guzel c. Turquie* du 20 septembre 2005 elle estime que le requérant, président d'un parti à l'époque des faits, avait utilisé des termes comme celui de « djihad ». Pesant l'impact de ces mots, la Cour estime qu'on « peut (...) penser que le public a retiré l'impression que le recours à la violence était légitime (...)... le requérant, s'il n'a pas ouvertement appelé lui-même à l'usage de la force et de la violence comme moyens d'action, s'est en réalité solidarisé des groupes terroristes de mouvances islamistes qui ont recours à la violence et qui agissent au nom du djihad ». De tels propos sont assimilés par le juge à « un discours de haine, d'apologie de la violence ou d'incitation à la violence » de nature à justifier sa condamnation pénale qui répondait à un « besoin social impérieux »⁹².

S'agissant de la dissolution d'un parti, la Cour l'a rarement approuvée, car les « mesures sévères, telles que la dissolution » (...) ne « peuvent s'appliquer qu'aux cas les plus graves »⁹³. La Grande Chambre l'a fait dans l'arrêt de principe *Refah Partisi*, où elle a voulu éclairer l'opinion sur la dangerosité de l'émergence de nouvelles formes de partis religieux susceptibles de menacer la démocratie et les libertés dans les démocraties européennes. Le contrôle « rigoureux » (§ 135) du programme, des statuts, et du discours de ses responsables, la conduit à constater que l'instauration de la charia et d'un système multi-juridique qui porterait atteinte aux droits de l'homme - notamment au principe de non discrimination entre les hommes et les femmes - et à la neutralité de l'Etat en matière religieuse. Elle souligne que les discours de ses principaux dirigeants n'excluaient pas le recours à la violence (djihad) pour accéder au pouvoir. Face à cette menace et à la volonté d mettre en place ce système multi-juridique incompatible avec les droits de l'homme, la Cour réaffirme le droit de l'État à se défendre : « on ne saurait exiger de l'Etat d'attendre, avant d'intervenir, qu'un parti politique s'approprie le pouvoir et commence à mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et de la démocratie, en adoptant des mesures concrètes visant à réaliser ce projet, même si le danger de ce dernier pour la démocratie est suffisamment démontré et imminent ». Elle « accepte que lorsque la présence d'un tel danger est établie par les juridictions nationales, à l'issue d'un examen minutieux soumis à un contrôle européen rigoureux, un Etat doit pouvoir « raisonnablement empêcher la réalisation d'un (...) projet politique, incompatible avec les normes de la Convention, avant qu'il ne soit mis en pratique par des actes

⁹¹ §§ 46-47.

⁹² Cour EDH, 20 septembre 2005, *Guzel c. Turquie* ; *Zana, cité* : Déclarations d'un homme politique considérées comme un soutien à des attentats du PKK, §§ 59-60 ; Dans l'affaire *F. Yazar* l'interprétation est différente le discours d'un des hommes politiques en cause, « dont les termes utilisés laissent planer un doute sur sa position quant au recours à la force à des fins sécessionnistes. Il s'ensuit que la sanction infligée au requérant peut raisonnablement être considérée comme répondant à un « besoin social impérieux » » (§ 28). Elle conclut néanmoins à une disproportion de sa condamnation pénale eut égard aux nécessités de la société démocratique.

⁹³ *PCUT, cit.*, § 46 ; *Parti socialiste et autres, cit.*, § 50 ; *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP), cit.*, § 45.

concrets risquant de compromettre la paix civile et le régime démocratique dans le pays » (arrêt de chambre, § 81) ». Elle justifie la dissolution préventive par les obligations positives résultant de l'article 1^{er} de la Convention imposant aux États de protéger les droits et libertés y garantis et en conséquence de les faire respecter par les partis (§ 102 GC). À cet effet ces obligations qui « visent aussi des atteintes imputables à des personnes privées dans le cadre de structures qui ne relèvent pas de la gestion de l'État », l'autorisent à « imposer aux partis politiques, formations destinées à accéder au pouvoir et à diriger une part importante de l'appareil étatique, le devoir de respecter et de sauvegarder les droits et libertés garantis par la Convention ainsi que l'obligation de ne pas proposer un programme politique en contradiction avec les principes fondamentaux de la démocratie » (§ 102). Alors que le Refah Partisi était le premier parti turc à l'issue des législatives de 1995, participait à un gouvernement de coalition et que les sondages lui prédisaient une victoire confortable aux élections générales suivantes, « la Cour n'a pas hésité à développer une *théorie de l'urgence démocratique* permettant à tout État de se défendre contre un risque d'accession légale au pouvoir d'un parti antidémocratique. C'est un véritable vade-mecum à l'usage de tous les États démocratiques menacés par le *syndrome de Weimar*, à condition que la mesure de dissolution s'opère sous le contrôle de la juridiction européenne (§ 103) » (Poimeur & Rosenberg, 2007)⁹⁴.

Ces mécanismes de contrôle approfondis de la proportionnalité des ingérences, prenant également en considération « la nature et le poids des ingérences » lorsqu'il s'agit de la mesurer⁹⁵, permettent de lutter contre les entreprises politiques liberticides aussi efficacement qu'en recourant à l'article 17. Dans l'arrêt *Herri Batasuna et Batasuna C. Espagne*⁹⁶, la Cour a estimé que la dissolution de ces deux partis politiques auparavant constitués en coalition électorale puis enregistrés chacun en tant que parti politique en 1986 pour le premier, en 2001 pour le second, prononcée par le tribunal suprême espagnol, au motif que ces partis répondaient à « une stratégie de « séparation tactique » du terrorisme » et qu'il existait d'importantes similitudes entre eux et l'organisation terroriste ETA, ne violait pas l'article 11. Pour parvenir à cette conclusion elle retient que les projets et les comportements des requérants⁹⁷ étaient en contradiction avec la

⁹⁴Pour une discussion par les juristes de la nature juridique ou politique du contrôle exercé : (Tajadura Tejada, 2012) et s. Sur la nature foncièrement politique de la justice, et les stratégies de dépolitisation de ses acteurs, qu'il s'agisse de juridictions nationales ou internationales : (Bussy & Poimeur, 2010).

⁹⁵Cour EDH (GC), *Sürek c. Turquie (n°1)*, §64

⁹⁶Cour EDH, 30 juin 2009, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*.

⁹⁷Il s'agit du « fait d'accompagner et de soutenir politiquement l'action d'organisations terroristes dans le but de bouleverser l'ordre constitutionnel ou de troubler gravement la paix publique » (§ 87). Par ailleurs elle considère que le refus de condamner la violence dans un contexte de terrorisme existant depuis plus de trente ans et condamné par l'ensemble des autres partis politiques s'analysait en un soutien tacite au terrorisme. Si les requérants avançaient que leur dissolution était fondée exclusivement sur cette absence de condamnation d'actes violents, la Cour estime pour sa part que cet élément n'a pas constitué la seule base de la mesure critiquée, relevant à cet égard que le Tribunal constitutionnel a constaté qu'il s'ajoutait à une pluralité d'actes et de comportements graves et réitérés permettant de conclure à un accommodement avec la terreur allant à l'encontre de la coexistence organisée dans le cadre d'un État démocratique. En tout état de cause, la Cour souligne que le simple fait que la dissolution était aussi fondée sur l'absence de condamnation n'est pas contraire à la Convention, le comportement des hommes politiques englobant d'ordinaire non seulement leurs actions ou discours, mais également, dans certaines circonstances, leurs omissions ou silences, qui peuvent équivaloir à des prises de position et être aussi parlants que toute action de soutien déclaré » (§ 88).

conception de la société démocratique, qu'ils apportaient un soutien tacite au terrorisme en refusant de condamner les actes violents comme le faisaient les autres partis et qu'ils faisaient donc courir un grand danger à la démocratie espagnole (§§ 87, 88 et 92). En 2013, elle conclut de la même façon dans l'affaire *Vona c. Hongrie*⁹⁸, en validant la dissolution d'une faction – un groupement para-partisan et paramilitaire⁹⁹ – dont l'objectif était selon ses statuts « de défendre physiquement, spirituellement et intellectuellement la Hongrie », pour avoir organisé des rassemblements et des manifestations partout en Hongrie, notamment dans des villages à forte population rom, et militants pour la défense des Hongrois de souche contre « la criminalité gitane »¹⁰⁰. Reste que si sont reconnus aux autorités différents moyens d'agir contre une association contraire à la loi, elles doivent utiliser ceux qui sont les moins attentatoires à la liberté¹⁰¹. La Cour de Strasbourg étudie donc les diverses mesures juridiquement disponibles et s'assure que celle qui a été choisie n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi¹⁰².

Dans l'affaire *Féret c. Belgique*¹⁰³, elle a validé la condamnation d'un parlementaire pour avoir défendu dans ses tracts électoraux un projet politique préconisant la

⁹⁸Cour EDH, 9 juillet 2013, *Vona c. Hongrie*.

⁹⁹ Il rappelait le mouvement nazi hongrois des Croix-fléchées, organisait des marches de type paramilitaire, mettait en danger les valeurs fondamentales de la société démocratique et constituait une menace pour les droits d'autrui.

¹⁰⁰*Vona, cit.*...

¹⁰¹ À la radicalité du refus d'enregistrement ou de la dissolution immédiate (hypothèses des arrêts *Parti communiste unifié de Turquie, cit.*, Cour EDH, 25 octobre 2005, *IPSD et autres c. Turquie* ; Cour EDH, 31 mai 2005, *Emek Partisi et Senol c. Turquie...*), la Cour préfère la dissolution intervenant une fois que le parti a commencé à fonctionner, d'autant que cette dernière peut avoir un caractère préventif et intervenir aussitôt que sa dangerosité s'accroît et dès que le péril pour le régime démocratique et les droits et libertés apparaît imminent. Quant elle le peut la Cour tient compte de l'audience de l'association dont l'enregistrement a été rejeté pour souligner son absence de dangerosité : Cour EDH, 19 janvier 2006, *The United Macedonian Organisation Ilinden and others v. Bulgaria*, § 81. En l'espèce elle souligne son nombre très réduit de supporters et son influence négligeable ne viennent pas à l'appui de la thèse gouvernementale sur la menace que la défense des droits de la minorité macédonienne et de ses conceptions séparatistes par cette association constituerait pour l'intégrité territoriale de la Bulgarie ; Cour EDH, 21 juin 2007, *Zhechev v. Bulgaria*. Dans ce cas, elle note que l'association n'a pas de réelles chances de parvenir à instaurer la monarchie et que son influence est négligeable (§50).

¹⁰²*Sidiropoulos, cit.*, § 46 ; Si la dissolution peut intervenir par la suite, elle est préférée au refus d'enregistrement ; L'impossibilité d'intervenir par la suite peut donc jouer en faveur d'un refus d'enregistrement : *Gorzelik*, § 101.

¹⁰³ *Féret, cit.* C'est seulement par 4 voix contre 3 que la Cour dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention. Dans son opinion dissidente Andréas Javo, auquel se rallient les juges Vladimiro Zagrebelsky et Nona Tsotsoria, affirme qu'il « partage les craintes de la Cour quant aux dangers de l'intolérance » et convient « que l'impact à long terme de la propagande xénophobe constitue un problème majeur pour les sociétés démocratiques ». « Mes collègues et moi-même avons une conception différente de la liberté d'expression et, partant, des restrictions d'ordre pénal que l'on peut lui apporter dans une société démocratique. Je crains que la liberté d'expression ne soit sacrifiée à une politique de non-discrimination se prévalant de méthodes qui restreignent les droits fondamentaux garantis par la Convention sans raison impérieuse ». Selon eux, « la majeure partie des phrases litigieuses sont reprises du Programme du Front National distribué lors d'une campagne électorale en 1999. Ce programme traduit clairement l'intérêt porté par le parti à l'immigration illégale (voir, par ex., le point 4 « Social », du programme). Le parti n'a jamais été interdit et il a d'ailleurs été acquitté du chef d'accusation concernant les propos litigieux lors du procès qui a vu la condamnation de M. Féret. Nombre des déclarations de M. Féret relèvent à l'évidence du domaine de la critique politique puisqu'elles sont dirigées contre le Gouvernement et les partis politiques et contre la politique favorable aux migrants qui est reprochée au premier: tel est le cas, par exemple, de la caricature du ministre de l'Emploi et de sa politique d'aide à l'étranger (« Laurette au Maroc »). Les autres déclarations poursuivies (à l'exception de la caricature du « couscous

discrimination raciale. Au total, l'avantage de cette démarche tient au travail de justification et d'argumentation exigé par les conditions posées par les articles 10 et 11 qui confère une plus grande légitimité aux sentences de la Cour, tout en procurant aux États les trames argumentatives qui leurs sont nécessaires pour apprécier les situations et prendre des décisions conformes au droit conventionnel¹⁰⁴.

2.3. La limitation de la portée du droit à des élections libres pour les partis liberticides

Dans leur lutte contre les partis liberticides, les États prennent souvent des mesures consistant à leur interdire de présenter des candidats aux élections législatives ou, lorsque ces formations ont été dissoutes, à empêcher leurs anciens adhérents d'utiliser leur droit de poser individuellement leur candidature pour contourner l'interdiction et continuer l'activité du parti. Sur ce terrain, la reconnaissance de limitations implicites à l'exercice du droit à des élections libres¹⁰⁵ permet à la Cour d'exercer un contrôle efficace évitant qu'un usage liberticide en soit fait. Elle a défini les conditions de leur conventionalité en s'inspirant de celles prévues par les articles 10. 2 et 11. 2. En l'absence de définition de ces droits en termes exprès, elle reconnaît aux États en matière de droits de vote et d'éligibilité une « large marge d'appréciation » pour en réglementer l'exercice qui se justifie par la diversité des législations électorales concevables¹⁰⁶, mais n'en exerce pas moins un contrôle en dernier ressort « sur l'observation des exigences du protocole n°1 », en s'assurant que les conditions posées par l'État satisfont quatre exigences : elles ne doivent pas réduire ces droits « au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité », le but qu'elles poursuivent doit être légitime, les « moyens employés » ne doivent pas se révéler « disproportionnés »¹⁰⁷ ; enfin, il ne faut pas « perdre de vue la base légale nécessaire pour la mise en œuvre de toute mesure restrictive des droits garantis par cette disposition »¹⁰⁸. Saisie de l'inéligibilité de candidats aux élections dont les listes avaient été invalidées aux motifs de l'activité politique de certains d'entre eux aux seins de partis déclarés illégaux et dissous, qui prétendaient qu'elle violait notamment l'article 3 du Protocole n°1 en ce qu'elle entravait la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps électoral et les privait du droit de représenter les électeurs – en l'occurrence au Parlement de Navarre et au Parlement européen – la Cour a jugé en 2010 dans l'arrêt *Etxebarria, Barrena Arza Naffaroako Autodeterminazio*

clan ») constituent de vagues propositions politiques adressées au Gouvernement qui n'appellent pas à des actions de la part de la population. Quoi qu'il en soit de l'ambiguïté des déclarations, la majorité n'a pas envisagé, dans l'arrêt, les autres sens qu'on pouvait leur donner ».

¹⁰⁴ Les recommandations de la Commission de Venise et l'ensemble de la soft-law élaborée par les organes du Conseil de l'Europe fournissent aussi aux États des lignes de conduite utiles pour traiter les différents cas qu'ils rencontrent.

¹⁰⁵ Cour EDH, 1^{er} juillet 1997, *Gitonas et autres c. Grèce*, § 39.

¹⁰⁶ La cour note à de nombreuses reprises que « la multitude de situations prévues dans les constitutions et les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière. Aucun de ces critères cependant ne devrait être considéré comme plus valable qu'un autre à condition qu'il garantisse l'expression de la volonté du peuple à travers des élections libres, honnêtes et périodiques » : *Parti conservateur russe des entrepreneurs, cit.*, § 49 ; *Podkolzina, cit.*, § 33 ; *Gitonas, cit.*, § 39.

¹⁰⁷ Cour EDH, 16 mars 2006, *Zdanoka c. Lettonie*, § 115.

¹⁰⁸ Cour EDH, 6 novembre 2009, *Etxebarria et autres c. Espagne* § 47 à 50.

*Bilgunea et Aiarako et autres c. Espagne*¹⁰⁹ qu'il n'y avait ni violation du droit à des élections libres, ni de la liberté d'expression, et qu'en l'absence d'arbitraire, les mesures étaient proportionnées au but légitime poursuivi. Elle s'est spécialement attachée aux relations et aux appartenances démontrant cette continuité : elle souligne que les autorités espagnoles « disposaient de nombreux éléments pour l'établir » et mentionne spécialement des « documents trouvés au domicile d'un membre présumé de l'ETA, rédigés à l'attention des groupements et leur donnant des instructions à suivre au cas où le parti Batasuna serait déclaré illégal » (§ 53)¹¹⁰. Elle note que le Tribunal suprême ne s'est donc pas seulement appuyé sur la contamination du programme des groupements électoraux par les conceptions des partis dissous, mais était en possession de preuves matérielles démontrant la réalité des liens. De plus, il a pris des décisions individualisées¹¹¹ à l'issue d'une procédure contradictoire au cours de laquelle les groupements ont pu présenter leurs observations et discuter les preuves ce qui a permis aux juridictions successivement saisies « de constater de façon non équivoque un lien avec les partis politiques déclarés illégaux »¹¹² pour leur soutien à la violence et aux activités de l'organisation terroriste ETA. Une fois reconstituée l'image exacte du parti politique, il reste à la Cour de Strasbourg à déterminer si la mesure litigieuse était « nécessaire dans une société démocratique », c'est-à-dire répondait de façon proportionnée à un besoin social impérieux ou à celui de protéger l'ordre démocratique. L'évolution de la jurisprudence n'a donc nullement privé les États des moyens de lutter contre les partis liberticides, le souci de protéger effectivement les droits des partis politiques a abouti à encadrer très étroitement leur utilisation par des conditions formulées en termes généraux dont la signification et la portée exactes – donc le niveau de protection qu'elles procurent effectivement aux partis - ne peuvent être saisies qu'à travers les critères retenus par la Cour de Strasbourg pour les apprécier concrètement dans les affaires qui lui ont été soumises¹¹³.

¹⁰⁹ Arrêt cité ; également : Cour EDH, 7 décembre 2010, *Eusko Abertzale Ekintza – Accion Nacionalista Vasca (EAE-ANV) c. Espagne* § 52.

¹¹⁰Également : *Eusko Abertzale Ekintza, cit.* La Cour retient comme preuve que les listes de candidats présentées par le parti visaient à assurer la continuité des activités des partis déclarés illégaux § 54 « l'arrestation, lors d'une opération antiterroriste des forces de sécurité de l'État tendant au démantèlement d'un commando de « libérés », d'un coordinateur de l'organe exécutif pour Navarre d'un des partis dissous, qui détenait des documents relatifs à des personnes figurant sur les listes du parti requérant, le document saisi sur la personne d'un dirigeant de l'ETA exposant la stratégie des partis dissous par rapport au processus électoral, et le rôle que ces derniers souhaitaient que le parti requérant joue dans le cadre de ladite stratégie, ou encore l'historique du parti requérant, qui n'avait pas présenté de listes depuis les élections de 1977, se bornant à demander le vote pour les groupements électoraux qui s'étaient constitués en vue de donner continuité à l'activité des partis politiques dissous » § 54.

¹¹¹ La preuve du lien avec les organisations dissoutes est d'autant plus aisée à apporter et à accepter que les candidats en étaient membres : ainsi dans l'affaire *Ždanoka* la requérante avait été membre du Parti communiste de Lettonie tenu pour responsable de violence ayant gravement menacé l'ordre démocratique.

¹¹² La Cour voit dans le fait que certains recours d'amparo devant le Tribunal constitutionnel aient été acceptés au motif que les liens avec Batasuna et Herri Batasuna n'étaient pas suffisamment avérés, la preuve du caractère individualisé des décisions (§ 53).

¹¹³ Sur la diversification des formes d'organisation terroristes : (Garapon, 2006); (Thuillier, 2004); (Delmas-Marty, *fără an*), in (Laurens & Delmas-Marty, 2010).

3. LE SOUCI D'ASSURER LA FONCTIONNALITÉ DU SYSTÈME DÉMOCRATIQUE

L'accentuation de la tendance des États européens à intégrer plus profondément les partis à leurs structures en leur reconnaissant des fonctions d'ordre constitutionnel et en leur accordant des droits étendus – financements publics, remboursements de frais de campagne électorale, accès aux médias audiovisuels... - s'accompagne d'un encadrement de plus en plus poussé de leur création, de leur organisation, de leur fonctionnement et de leurs activités ainsi que de leur soumission à des obligations attachées à l'attribution du statut de parti politique¹¹⁴. Alors que les démocraties européennes se bornaient jusqu'alors à sanctionner les partis jugés dangereux en empêchant leur création ou en prononçant a posteriori leur dissolution administrative ou judiciaire et en interdisant à leurs adhérents d'exercer certains droits partisans, la reconnaissance de droits élargis réservés aux partis s'est doublée de la mise en place de systèmes d'enregistrements destinés à circonscrire quelles associations peuvent y prétendre et de la fixation de seuils pour déterminer ceux qui peuvent en être attributaires. Si pour assurer leur fonctionnalité pour le système politique, les États convertissent les partis politiques en associations à statut spécial, les mesures qu'ils prennent pour ce faire, ne doivent pas constituer des ingérences contraires à la Convention. Saisies de telles mesures, la Cour a eu à se prononcer sur la conventionalité des mécanismes d'enregistrement (A), des systèmes de financement (B) et d'interdiction d'exercice des fonctions politiques (C) en dégageant quels buts légitimes étaient susceptibles de les justifier.

3.1. La conventionalité des dispositifs d'enregistrement

Si les dispositifs d'enregistrement sont une manifestation du « droit de regard »¹¹⁵ de l'État « sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation »¹¹⁶, ils ne doivent pas porter atteinte à la substance même de la liberté partisane et en user d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle de la Cour »¹¹⁷. S'agissant du droit de fonder un parti, il n'est pas absolu. Dans l'arrêt *Gorzelik*, la Cour a admis que les autorités polonaises empêchent la fondation d'une association minoritaire qui avait pour finalité d'intervenir sur le champ politique en en contournant les règles d'accès¹¹⁸. Les dispositifs d'enregistrement peuvent avoir pour finalité de maintenir l'unité de l'État soumis à des tendances centrifuges. Certains d'entre eux interdisent la création de partis ayant un caractère ou une dimension régionale¹¹⁹ ou représentant des minorités ethniques, religieuses ou culturelles dont ils redoutent les revendications séparatistes ou les effets

¹¹⁴ Sur ces obligations dans le cas français : (Poirmeur & Rosenberg, 2007).

¹¹⁵ *Sidirooulos, cit.*, § 40.

¹¹⁶ Cour EDH, 11 octobre 2007, *Bozgan c. Roumanie*, § 20.

¹¹⁷ Cour EDH, 27 mars 2008, *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, § 44.

¹¹⁸ « Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'opportunité des techniques choisies par la législation d'un Etat défendeur pour réglementer tel ou tel domaine ; son rôle se limite à vérifier si les méthodes adoptées et les conséquences qu'elles entraînent, sont en conformité avec la Convention », § 67.

¹¹⁹ Pour un exemple : (Garnier, 2005).

destructeurs des affrontements électoraux¹²⁰. D'autres s'organisent en tenant compte des minorités nationales, en réservant l'exercice. À côté des partis qui ne s'attachent pas à ces clivages, ils réservent l'exercice de droits partisans rattachés aux seules minorités reconnues. Quant aux avantages électoraux, ils sont exercés par des associations spéciales¹²¹ – les *organisations de minorités* – dont l'enregistrement est soumis à des conditions plus ou moins difficiles à réunir¹²². Ces dispositifs peuvent aussi viser à s'assurer du sérieux du parti, de la réalité de son engagement politique et éviter que des associations sans objet politique, puissent obtenir des avantages réservés aux seules formations politiques – financements publics, temps de parole dans les médias... – et les détourner pour servir d'autres buts. S'agissant des critères de sérieux, la Commission a eut l'occasion de les examiner sous l'angle de l'article 3 du Protocole n°1 dans sa décision du 18 mai 1976, *Association X., Y. et Z. c. RFA*. Il ne faut pas que les conditions posées soient arbitraires ou portent atteinte à la libre expression du peuple. Si le refus de reconnaître un parti peut être considéré comme une limite au droit de se porter candidat la Commission a estimé que « les conditions exigées des partis pour participer aux élections ont pour but de donner au processus politique un caractère public et d'éviter que les électeurs ne soient mis dans l'embarras par des groupes qui ne peuvent pas assumer de responsabilités politiques parce qu'ils ne proposent pas des candidats conformément à la législation électorale. L'exigence des 500 signatures à Hambourg et des 100 signatures en Basse-Saxe (...) est une condition que peuvent aisément remplir les partis qui ont une chance réelle d'avoir ne fût-ce que le moindre succès aux élections »¹²³. Élevant le coût d'entrée des forces politiques sur les marchés électoraux, ces règles d'enregistrement peuvent non seulement servir à consacrer la domination des partis déjà installés sur le champ politique, mais aussi renforcer la clôture de celui-ci en interdisant à des associations ordinaires de défendre leurs idées – par exemple en faisant de la publicité politique payante¹²⁴ - et leurs intérêts sans être enregistrées comme partis alors qu'elles

¹²⁰ Cas de la Russie prohibant les partis à affiliation ethnique ou religieuse au nom du principe d'égalité et de non discrimination et du choc des identités qu'ils pourraient provoquer : Cour EDH, 7 décembre 2006, *Artymonov c. Russie*.

¹²¹ Sur ces cas : (Poirmeur, 1999).

¹²² Sur le refus d'enregistrement d'une association dénommée « Union des personnes de nationalité silésienne », au motif que par sa dénomination et la description qu'elle donnait d'elle-même, elle aurait pu prétendre au statut spécial des minorités et contourner ainsi la loi polonaise de 1993 leur accordant des avantages électoraux : *Gorzelik, cit.*, § 106.

¹²³ *Association X., Y. et Z. cit.*

¹²⁴ Cour EDH (GC), 22 avril 2013, *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* : Interdiction pour une ONG de faire de la publicité politique payante à la radio et à la télévision. La Cour note, non seulement qu'il n'y a pas de consensus entre les États sur la réglementation de la publicité politique payante, mais encore « que d'autres moyens de communication restent ouverts à la requérante et qu'il s'agit là d'un facteur clé pour l'appréciation de la proportionnalité d'une restriction à l'accès à des médias potentiellement utiles (...). En particulier, l'ONG requérante a toujours accès aux programmes de la radio et de la télévision (c'est-à-dire aux émissions autres que les publicités payantes) pour s'y exprimer politiquement. Elle a aussi la possibilité de faire diffuser sur ces médias des publicités sur des sujets non politiques en créant à cette fin une branche associative, démarche dont il n'a pas été démontré que le coût soit prohibitif. De plus, et c'est là un point important, elle bénéficie pour la diffusion de ses publicités d'un accès sans entrave aux vecteurs de communication autres que la radio et la télévision, notamment à la presse écrite et à Internet (y compris aux réseaux sociaux), et elle peut aussi organiser des manifestations et distribuer des affiches et des tracts. Même s'il n'a pas été démontré qu'Internet, avec les réseaux sociaux, soit plus influent que la radio et la télévision dans l'Etat défendeur (...), il n'en reste pas moins que ces nouveaux médias constituent de puissants outils de communication, qui peuvent, de manière

veulent seulement, à l'occasion d'une campagne électorale, participer au débat public et pas aux élections¹²⁵. Enfin, les conditions d'enregistrement peuvent aussi viser à assurer la loyauté de la compétition politique, en vérifiant que les partis ne s'approprient pas des dénominations, des labels, des emblèmes appartenant à la communauté nationale ou à d'autres sortes d'associations - les Églises, les associations culturelles, les organisations de minorités... -, « ce qui pourrait non seulement constituer un avantage compétitif en raison du capital de sympathies qui s'attache à ces *signes émouvants*, mais encore déposséder les acteurs qui en ont légalement l'usage », mais encore à leurs concurrents partisans : « Éléments essentiels du *capital partisan*, ces ressources symboliques ne peuvent être laissées sans protection face au parasitisme de compétiteurs qui se les approprient sans vergogne en espérant récupérer les électeurs qui s'y reconnaissent » (Poirmeur, 1999). Si le refus d'enregistrement fondé sur la dangerosité du parti est analysé comme une mesure sévère, en ce qu'il a des effets radicaux, et n'est donc envisageable que pour les cas les plus graves, il est à l'inverse plus facilement admissible lorsqu'il n'a qu'une portée limitée, comme le simple refus d'agrément de l'association de financement d'un parti¹²⁶.

Même si elle a eu tendance à resserrer les obligations des États lorsqu'ils fixent les règles de fonctionnement de leur système électoral en définissant de plus en plus précisément les garanties résultant du *droit à des élections libres*¹²⁷ consacré par l'article 3 du Protocole n°1, la Cour de Strasbourg¹²⁸ leur reconnaît toujours en ce domaine une grande autonomie normative et *un large pouvoir d'appréciation*¹²⁹ conséquences

significative, faciliter à la requérante la réalisation de ses objectifs (§124). Dès lors, la Cour considère que les motifs avancés par les autorités nationales pour justifier l'interdiction faite à la requérante de diffuser sa publicité sont pertinents et suffisants. La mesure litigieuse ne peut donc s'analyser en une atteinte disproportionnée au droit de l'intéressée à la liberté d'expression. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention (§125).

¹²⁵ Ce cas s'est présenté en Bulgarie, où l'enregistrement d'une association ordinaire faisant campagne en faveur de la monarchie lui avait été refusé, entre autres raisons, au motif qu'elle aurait du se faire enregistrer comme parti politique. La Cour a jugé que des associations ordinaires peuvent parfaitement défendre des idées politiques et faire campagne publique – réunions, rassemblements, manifestations – en faveur d'un changement de la forme de gouvernement sans avoir pour autant à se faire enregistrer en tant que parti politique. Seuls les partis définis comme des associations qui ont pour but de participer aux élections et d'accéder au pouvoir, peuvent être obligés de se faire enregistrer comme tels notamment pour assurer le respect des règles de financement ou leur permettre de bénéficier d'une aide publique. Dès lors qu'une association ne participe pas aux élections nationales, locales ou européennes, les autorités ne sauraient prendre prétexte qu'elle fait campagne pour un changement des institutions politiques et participe ainsi à la formation de la conscience politique des citoyens, pour refuser son enregistrement en tant qu'association ordinaire, et cela d'autant plus que les conditions exigeantes requises pour être enregistré comme parti ne peuvent pas nécessairement être remplies par les simples citoyens qui entendent s'associer. Cour EDH, 21 juin 2007, *Zhechev c. Bulgarie*, §§ 56-57.

¹²⁶ Cour EDH, 7 juin 2007, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Ipparalde c. France*, § 49.

¹²⁷ Pour une présentation de ces avancées : (Natale, 2006).

¹²⁸ La Cour estime que l'article 3 du Protocole n°1 garanti des droits subjectifs comme le droit de vote, celui de se porter candidat aux élections (*Mathieu-Mohin, cit. ; Zdanoka c.it.*). Elle consacre celui, une fois élu, d'exercer son mandat (Cour EDH, 11 juin 2002, *Selim Sadak et autres c. Turquie*, § 33 ; Cour EDH, 5 avril 2007, *Ilicak c. Turquie*, § 30. Mais bien que « cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit, ces droits ne sont pas absolus. Il y a place pour des « limitations implicites », et les États contractants doivent se voir accorder une marge d'appréciation en la matière. La Cour réaffirme que la marge d'appréciation en ce domaine est large » § 29.

¹²⁹ Lorsque la Cour exerce son contrôle sous l'angle de l'article 3 du Protocole n°1, « il lui faut s'assurer que les conditions auxquelles sont subordonnés les droits de vote ou de se porter candidat à des élections ne réduisent

nécessaires de la diversité des modèles institutionnels, de la variété des traditions électorales dans les pays européens – donc de la rareté des dénominateurs communs¹³⁰ – et de la difficulté pour le juge de s’immiscer dans ces matières sensibles sans froisser les susceptibilités nationales. Le droit à des élections libres sous la réserve qu’elles se déroulent à « intervalles raisonnables », « au scrutin secret » et « dans les conditions qui assurent la libre expression de l’opinion du peuple » « n’engendre aucune « obligation d’introduire un système déterminé » tel que la proportionnelle ou le vote majoritaire à un ou deux tours »¹³¹. Dans l’affaire *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce* la Grande Chambre indique quels sont les principes de son contrôle de la loi électorale sous l’angle du Protocole n°1 : elle « doit s’apprécier à la lumière de l’évolution politique du pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d’un système déterminé peuvent se justifier dans celui d’un autre, pour autant du moins que le système adopté réponde à des conditions assurant la « libre expression de l’opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Par ailleurs, « la Convention étant avant tout un mécanisme de protection des droits de l’homme, la Cour doit tenir compte de l’évolution de la situation dans l’Etat défendeur et dans les États contractants en général et réagir, par exemple, au consensus susceptible d’apparaître quant aux buts à atteindre. La présence ou l’absence d’un dénominateur commun aux systèmes juridiques des Etats contractants peut à cet égard constituer un élément pertinent pour déterminer l’étendue de la marge d’appréciation des autorités » (§ 66).

Pour autant qu’elles sont bien prévues par la loi¹³², la Cour a donc tendance à accepter facilement une ingérence dans la liberté d’association partisane lorsqu’elle est « destinée à sauvegarder les institutions démocratiques et les procédures électorales ». Dans l’arrêt *Gorzelik et autres c. Pologne*¹³³, elle a validé le refus d’enregistrement d’une association ordinaire afin d’éviter qu’elle contourne la loi électorale accordant des avantages électoraux particuliers¹³⁴ à des associations spéciales – les organisations de minorités nationales – en adoptant une dénomination semblable à celle de ces associations spéciales¹³⁵. Son enregistrement aurait eu en effet pour conséquence de permettre aux membres de l’association d’acquérir un statut électoral spécial auxquels ils n’avaient pas droit car ils ne répondaient pas aux critères prévus pour être reconnus

pas les droits dont il s’agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, que ces conditions poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (...). En particulier, aucune des conditions imposées le cas échéant ne doit entraver la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif – autrement dit, elles doivent refléter, ou ne pas contrecarrer, le souci de maintenir l’intégrité et l’effectivité d’une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l’intermédiaire du suffrage universel (...). De même, une fois le choix du peuple librement et démocratiquement exprimé, aucune modification ultérieure dans l’organisation du système électoral ne saurait remettre en cause ce choix, sauf en présence de motifs impérieux pour l’ordre démocratique (...) », CEDH, 5 avril 2007, *Ilicak c. Turquie*, § 29-30.

¹³⁰ Cour EDH (GC), 15 mars 2012, *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce*, § 66.

¹³¹ *Mathieu-Mohin, cit.*, § 54 ; *Sitaropoulos, cit.* § 65.

¹³² Si le refus d’enregistrement ou de réenregistrement est fondé sur des conditions non prévues par la loi, il y a naturellement violation de l’article 11 : Cour EDH, 5 octobre 2004, *Parti présidentiel de Mordovie c. Russie*, § 29-33.

¹³³ *Gorzelik, cit.*

¹³⁴ Dérogation aux seuils d’enregistrement des listes électorales et aux seuils minimaux de suffrages à obtenir pour avoir des sièges au Parlement.

¹³⁵ *Gorzelik, cit.*, § 103.

comme minorité nationale¹³⁶, mais dont aucune procédure ultérieure à l'enregistrement n'aurait permis de les priver. Ainsi les autorités nationales n'ont pas dépassé leur marge d'appréciation lorsqu'elles ont considéré qu'il existait un besoin social impérieux, au moment de l'enregistrement, de réglementer le libre choix d'une association de se qualifier d'« organisation d'une minorité nationale » pour sauvegarder les institutions démocratiques et les procédures électorales existantes en Pologne et ainsi, sous l'angle de la Convention, défendre l'ordre et protéger les droits d'autrui¹³⁷ : « en imposant comme condition à l'enregistrement la suppression, à l'article 30 des statuts de l'association, de la mention d'une « organisation d'une minorité nationale », les tribunaux n'ont fait qu'exercer légitimement leur pouvoir de contrôler la légalité des statuts de l'association, y compris celui de refuser toute disposition ambiguë ou trompeuse susceptible d'aboutir à un abus de droit – en l'espèce, une disposition qui permettait à l'association et à ses membres de jouir sans aucun obstacle de privilèges électoraux auxquels ils n'avaient pas droit ». La gravité de la mesure était toute relative. Se rangeant à l'avis des juridictions polonaises, la « Grande Chambre ne voit guère quel aurait été en pratique l'objet de cette disposition en ce qui concerne les activités que l'association envisageait, si ce n'était de préparer le terrain pour permettre à celle-ci et à ses membres de bénéficier des privilèges électoraux conférés par (...) la loi de 1993 sur les élections aux « organisations enregistrées de minorités nationales ». En définitive « la restriction litigieuse imposée à la création de l'association se rapportait essentiellement à la dénomination que l'association pourrait utiliser en droit – autrement dit au point de savoir si elle pouvait se qualifier de « minorité nationale » – et non à sa capacité « d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun » (...) ». N'étant ni générale (elle n'a pas restreint la liberté d'association des requérants en tant que telle) ni absolue (elle n'a pas « empêché les intéressés de constituer une association pour exprimer et promouvoir les particularités d'une minorité »), elle n'avait pour seule portée que d'assurer le respect des règles électorales. Mesure somme toute assez légère, cette restriction n'a pas en tant que telle « visé la substance même de la liberté d'association »¹³⁸. Dans l'affaire *Artymonov c. Russie*, la Cour accorde une latitude considérable à l'État pour sauvegarder le principe de non discrimination raciale et religieuse en matière électorale¹³⁹. En ce qui concerne le choix des candidats qu'un parti

¹³⁶*Gorzelik*, cit., § 99. Cette affaire quelque peu confuse tient aux faiblesses du droit polonais qui ne distingue pas clairement deux procédures d'enregistrement dont l'une donne seulement droit au statut d'association ordinaire et l'autre au statut d'organisation de minorité bénéficiaire exclusive des droits électoraux spéciaux.

¹³⁷*Gorzelik*, cit., § 103.

¹³⁸*Gorzelik*, cit., § 105-106.

¹³⁹Cour EDH, 7 décembre 2006, *Artymonov c. Russie* : Irrecevabilité du mouvement « Union nationale russe » a prétendre que son refus d'enregistrement motivé par le fait qu'il entendait promouvoir les intérêts particuliers d'un groupe ethnique, les russes alors que la législation sur les partis interdit toute discrimination dans la possibilité d'adhérer à un parti qui serait fondée sur la, la religion ou l'origine ethnique constitue une violation de l'article 11. La Cour admet que cette clause de non discrimination est un moyen de garantir le principe d'égalité inscrit dans la Constitution russe (art. 19), et d'assurer le traitement équitable des minorités dans le processus politique. Rappelant que la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou la religion est une forme de discrimination raciale qui exige des autorités une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse, la Cour reconnaît que le refus d'enregistrement répondait à un « besoin social impérieux ». Soulignant que cette clause est exclusivement applicable aux partis politiques qui disposent en Russie du monopole de la présentation des candidatures aux élections, elle juge que seule la capacité du requérant à nommer des candidats aux élections a été restreinte. Pour elle les États bénéficient d'une latitude considérable pour établir les critères de participation

présente aux élections, l'État peut agir pour lui imposer qu'il admette des membres de sexe féminin et qu'il leur permette de se présenter à une élection¹⁴⁰. En matière de financement politique, l'arrêt *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Ipparalde c. France* (7 juin 2007) a validé le refus d'enregistrement d'une association de financement d'un parti politique qui n'entendait pas se plier à l'interdiction faite aux partis de recevoir des fonds d'États et de personnes morales étrangers – y compris des partis -. En l'espèce, bien « qu'elle ne voit pas entièrement en quoi la souveraineté des États se trouve en cause » dans le financement des partis politiques étrangers ni pourquoi il devrait être prohibé pour la préserver, elle reconnaît que cette question « relève de la marge d'appréciation résiduelle des États contractants, ceux-ci demeurant libres de déterminer quels fonds étrangers peuvent être recueillis par les partis politiques »¹⁴¹. Elle estime donc « qu'en tant que telle, l'impossibilité pour les partis politiques de percevoir des fonds de partis étrangers n'est pas incompatible avec l'article 11 de la Convention ». Selon elle, ce refus d'enregistrement « ne met pas en cause la légalité du parti requérant, ni ne fait juridiquement obstacle à sa participation à la vie politique, ni ne consiste en une censure des thèses qu'il entend développer dans l'arène politique ». Examinant les conséquences pour le parti de devoir renoncer aux aides financières du Parti nationaliste basque espagnol pour pouvoir exercer une activité politique¹⁴², elle conclut que si la

aux élections. En l'espèce elle se range à la position de la Cour constitutionnelle russe pour laquelle dans la situation russe il serait dangereux de favoriser une concurrence électorale entre des partis politiques qui se fonderaient sur une affiliation ethnique ou religieuse. Eu égard au principe du respect des spécificités nationales en matière électorale, la Cour conclut que ces raisons ne sont ni arbitraires ni déraisonnables et que l'ingérence était proportionnée aux buts légitimes poursuivis. Dans l'arrêt du 22 décembre 2009, *Sedjic et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, où était en cause l'impossibilité pour les requérants d'origine rom et juive ne déclarant leur appartenance à aucun « peuple constituant » de pouvoir se porter candidat aux élections la Chambre des peuples de Bosnie Herzégovine, et qui « poursuivait un but globalement compatible avec les objectifs généraux de la Convention (...) à savoir le rétablissement de la paix » (§ 45), la Cour estime qu'elle n'avait plus cette justification objective et raisonnable dans la société post-conflictuelle et ne satisfaisait plus à l'exigence de proportionnalité et « est donc contraire à l'article 14 combiné avec l'article 3 du Protocole n°1 » (§ 50).

¹⁴⁰Cour EDH, 10 juillet 2012, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (déc.). Il s'agissait d'un parti protestant traditionnel qui niait l'égalité des êtres humains en invoquant la parole de Dieu et en affirmant que hommes et femmes avaient des rôles différents. À ce titre, les femmes ne devaient pas être éligibles aux fonctions publiques. Poursuivi par des associations, le parti reforma ses statuts à la suite du jugement du tribunal, et décida d'accepter l'adhésion de membres féminins, mais sans leur permettre de se présenter aux élections. La Cour suprême condamna la façon dont le parti appliquait ses convictions dans la désignation de ses candidats à des fonctions publiques et estima que l'État devait prendre des mesures contre cette pratique. Comme la démocratie est l'unique modèle envisagé par la Convention, qu'il suppose l'égalité des individus, il interdit, tout comme la progression de l'égalité des sexes au sein des États-parties qu'ils souscrivent à l'idée que l'homme joue un rôle primordial et la femme un rôle secondaire. Le parti est irrecevable à défendre cette pratique inacceptable.

¹⁴¹ *Parti nationaliste basque, cit.*, § 47.

¹⁴² « Toutefois pour financer son activité politique, il disposerait néanmoins des cotisations de ses membres et des dons de personnes physiques – y compris non françaises – qu'il pourrait collecter par le biais d'un mandataire financier ou d'une association de financement agréée sur la base d'un nouveau dossier. Par ailleurs, en droit, rien n'empêcherait ni qu'il perçoive des fonds d'autres partis politiques français, ni qu'il bénéficie du système de financement public mis en œuvre par le législateur français. Il est vrai, comme il le souligne, que ces sources de financement apparaissent quelque peu hypothétiques dans son cas particulier : vu son objectif politique, il est improbable qu'il obtienne le soutien d'un autre parti français ; vu son champ géographique d'action, il a vocation à participer aux élections locales plutôt que parlementaires, de sorte qu'il semble peu à même de bénéficier du régime de financement public (qui repose sur les résultats aux élections législatives). Ses candidats à des élections bénéficieraient néanmoins dans tous les cas des mêmes avantages que ceux des autres partis en termes

mesure affecte significativement ses ressources, et donc ses capacités d'action, elle ne fait que le mettre dans la situation « de tout petit parti politique désargenté »¹⁴³. Le refus d'enregistrement qui ne touchait nullement à l'existence même du parti – puisque c'est seulement son association de financement qui n'avait pas été enregistrée¹⁴⁴ – « peut passer « pour nécessaire, dans une société démocratique » à la défense de l'ordre au sens de l'article 11 ». En 2012, dans l'affaire *Ekoglasnost c. Bulgarie*¹⁴⁵ où trois nouvelles conditions – versement d'un cautionnement électoral, présentation d'un certificat de la Cour des comptes sur la régularité de la comptabilité du parti, une liste de 5000 électeurs soutenant sa candidature – avaient été posées par la loi bulgare pour être enregistré, le parti avait omis de les remplir et avait en conséquence été empêché de se présenter aux élections, la Cour constate « qu'aucune des trois conditions mises en cause par la partie requérante ne semble poser en soi un problème sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1. Elle rappelle à cet effet qu'imposer aux participants aux élections législatives l'obligation de présenter un certain nombre de signatures de soutien de la candidature d'un parti ou d'un candidat individuel n'est pas incompatible avec la Convention même si le nombre de signatures à recueillir est relativement élevé », qu'elle a déjà « admis que l'obligation de payer un cautionnement électoral¹⁴⁶ d'un montant raisonnable qui ne constitue pas un obstacle administratif ou financier insurmontable pour le candidat aux élections législatives n'est pas constitutive d'une violation du droit électoral passif » et que l'obligation de fournir le certificat financier était « une solution contribuant à assurer la transparence financière des partis politiques » (§ 63) poursuivaient des buts légitimes -¹⁴⁷ et visait à « résoudre le problème sérieux posé par la participation aux élections de nombreuses formations sans véritable légitimité politique et électorale. Force est de constater que cette tendance dans la vie politique bulgare existait bien avant les élections parlementaires de 2005. A titre d'exemple, aux élections parlementaires bulgares de juin 2001, vingt-neuf des soixante-cinq formations politiques formellement enregistrées comme candidates n'ont pas effectivement participé au scrutin » (§ 71). Mais la « solution adaptée au problème des « parti politiques fantômes » devait être trouvée « tout en respectant le principe de stabilité des règles fondamentales de la législation électorale » (§ 71), ce qui n'a pas été le cas, le cautionnement électoral et l'exigence de 5000 signatures soutenant la candidature du parti aux élections ayant été introduites tardivement dans la législation : par conséquent « les autorités bulgares ont manqué à établir un juste équilibre entre les intérêts légitimes de la société dans son ensemble et le droit du parti

de financement de leur campagne électorale (prise en charge de la « propagande officielle par l'État » et remboursement, dans certaines conditions, des frais de campagne) ». *Parti nationaliste basque, cit.*, § 50.

¹⁴³ *Parti nationaliste basque, cit.*, § 50.

¹⁴⁴ Le parti pouvait toujours désigner une personne physique comme mandataire financier, opération qui n'est pas subordonnée à un enregistrement. Mais l'acceptation de fonds d'un parti étranger aurait en tout état de cause eu pour conséquence de rendre les financements politiques qu'il réalisait irréguliers.

¹⁴⁵ CEDH, 6 novembre 2012, *Ekoglasnost c. Bulgarie*.

¹⁴⁶ Alors qu'on pourrait considérer que son dépôt peut constituer un obstacle pour les partis ayant de faibles ressources financières qui voudraient présenter un grand nombre de candidats, il ne contrevient pas à l'article 3 du Protocole n°1 : Déc. 9 décembre 1998, *Tête c. France*, DR 54, p. 52.

¹⁴⁷ « Assurer la participation aux élections législatives de formations politiques viables, suffisamment représentatives dans la société et respectant les règles de transparence du financement des partis politiques, ainsi que de limiter les dépenses liées à l'organisation du scrutin », « dissuader les candidatures fantaisistes » (§ 64).

requérant de participer aux élections législatives. Il y a donc eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 » (§ 72). La sanction du refus de l'enregistrement sur la base du non respect de la stabilité des règles se double dans cette affaire d'une bienveillance pour les mesures que le législateur avait retenues. Dans ces affaires, les refus d'enregistrement validés par la Cour ne sanctionnent pas la violation de formalités anodines qu'il suffirait de suivre¹⁴⁸ pour que le parti soit enregistré. Ils reposent sur des obligations substantielles qui affectent profondément la liberté des partis et expriment les intérêts structurels de l'État. On retrouve des principes similaires s'agissant des seuils créés pour exercer un droit.

3.2. La marge d'appréciation des seuils pour l'obtention de certains droits partisans

Lorsqu'il s'agit de fixer des seuils électoraux, les États disposent « d'une ample marge d'appréciation »¹⁴⁹. Et cela d'autant plus que, comme le rappelle la Cour dans l'arrêt *Yumak et Sadak c. Turquie*, « les systèmes électoraux cherchent à répondre à des objectifs parfois peu compatibles entre eux : d'un côté refléter de manière approximativement fidèle les opinions du peuple, de l'autre canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique d'une cohérence et d'une clarté suffisantes. L'article 3 n'implique pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat, ni tout candidat des chances égales de l'emporter ; ainsi, il est évident qu'aucun système ne saurait éviter le phénomène des « voix perdues » (§112). Dans l'affaire *Magnago et Südtiroler Volkspartei c. Italie*¹⁵⁰, la Commission a admis que « le seuil de représentativité de 4 % exigé dans le cadre de l'élection, à la proportionnelle, des 25 % de députés restants » et même « un système fixant un seuil relativement élevé relevaient de l'ample marge d'appréciation accordée aux États en la matière ». Dans l'affaire *Partija « Jaunie Demokrjiti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie*¹⁵¹ elle a jugé qu'un seuil de 5% applicable aux élections législatives était compatible avec les exigences de l'article 3 du Protocole n°1 dans la mesure où il favorisait les courants de pensée suffisamment représentatifs et permettait d'éviter une fragmentation excessive du Parlement.

¹⁴⁸De simples insuffisances formelles dans les statuts du parti et de sa présentation ne sauraient être un obstacle à son enregistrement : CEDH, 19 janvier 2006, *The United Macedonian Organisation Ilinden and others v. Bulgaria*, § 69. On peut déduire de cette affaire que les insuffisances formelles peuvent seulement justifier des demandes de correction et un genre de navette entre les autorités et le parti à l'issue de laquelle l'enregistrement doit intervenir (également, *Bozgan*, cité, §28). Toutefois dans sa décision d'irrecevabilité CEDH, 21 mars 2006, *Ahmet et Alp Ertan et autres c. Turquie*, la Cour précise que certaines formalités peuvent être requises pour la fondation d'une association, et admet sa dissolution pour le non respect du délai imparti pour la production d'une copie du jugement concernant la condamnation de l'un de ses membres fondateurs et sa révocation de ses fonctions à la tête de l'association car « les autorités n'ont pas empêché les intéressés de constituer une association mais ont simplement exigé l'accomplissement dans les délais d'une formalité raisonnable prévue par la loi ».

¹⁴⁹ CEDH (GC), 8 juillet 2008, *Yumak et Sadak c. Turquie*, § 110.

¹⁵⁰ Com., 15 avril 1996, *Magnago et Südtiroler Volkspartei c. Italie* ; Dans l'affaire *Fédération Nacionalista, cit.*, la Cour admet les seuils instaurés dans l'archipel dans le cadre d'un mode de scrutin proportionnel consistant en deux conditions alternatives : soit l'obtention de 30 % au moins des suffrages valables émis dans une circonscription insulaire individuelle, soit l'obtention de 6 % au moins des suffrages valables émis dans la totalité de la communauté autonome. Elle a jugé que « pareil système, loin de constituer une entrave aux candidatures électorales comme celles présentées par la requérante, accord[ait] une certaine protection aux petites formations politiques ».

¹⁵¹ CEDH, 29 novembre 2007, *Partija « Jaunie Demokrjiti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie*.

Dans l'affaire *Yumak et Sadak c. Turquie*, où les requérants, candidats malheureux sous l'étiquette du Parti démocratique du peuple (DEHAP), contestaient le seuil électoral de 10% au niveau national pour les élections législatives¹⁵², la Grande Chambre l'admet, tout en notant que « d'une manière générale », un seuil électoral de ce niveau « paraît excessif » et qu'il « contraint les partis politiques à recourir à des stratagèmes qui ne contribuent pas à la transparence du processus électoral » (§147) et retient comme motif pertinent de cette différence de traitement discriminatoire, le fait qu'il concourait à la stabilité gouvernementale (§ 125). S'agissant d'un seuil pour disposer d'un temps de parole à la télévision pour faire de la propagande pendant la campagne électorale, la Cour a admis, dans son arrêt du 15 avril 2014, *Oran c. Turquie*, la réservation de ce droit aux partis politiques et l'exclusion des candidats indépendants sans étiquette¹⁵³ qui n'ont pas été empêchés d'utiliser tous les autres moyens de propagande qui étaient à leur portée.

Dans l'arrêt du 10 mai 2012, *Özgürlük ve Dayanisma Partisi (ÖDP) c. Turquie* elle a reconnu la conventionalité de l'instauration d'un mécanisme de financement public des partis politiques selon un « système d'allocation équitable exigeant un niveau minimum de représentativité électorale »¹⁵⁴ et validé les conditions de son attribution¹⁵⁵ que le

¹⁵² Il s'agissait d'une alliance de partis qui séparément avaient peu de chances d'obtenir les 10% de voix au niveau national. En l'espèce leur liste obtint 45,95% des SE dans leur circonscription mais l'absence de franchissement des 10% au niveau national avait privé la formation d'élus. Alors que les requérants ne sont pas élus et l'AKP reçoit 2 sièges dans la circonscription, dans laquelle il n'avait obtenu que 14,05 % des SE et un siège à un candidat indépendant avec 9,69% des SE. (§17). Sur les 18 partis participant aux élections, seuls l'AKP et le CHP parvinrent à franchir le seuil des 10% : avec 34,26% des SE AKP remporte 363 sièges (66% des sièges de députés) et le CHP avec 19,4% des voix obtient 178 sièges soit 33%. Neuf candidats indépendants furent élus (§17). DEHAP avec 6,22% des SE n'a aucun siège. Idem pour la plupart des autres partis. La part des suffrages non représentés atteint le record en Turquie de 45% et le taux d'abstention fut de 22% des inscrits. L'Assemblée fut la moins représentative depuis 1946 où le multipartisme est instauré. 1^{ère} fois depuis 1954 où le parlement n'est composé que de deux partis. (§19)

¹⁵³ CEDH, 15 avril 2014, *Oran c. Turquie* : « les partis politiques peuvent faire de la propagande électorale à la TRT mais que les candidats indépendants sans étiquette comme le requérant ne le peuvent pas. De par leur rôle, les partis politiques, seules formations à même d'accéder au pouvoir, ont la faculté d'exercer une influence sur l'ensemble du régime de leur pays. C'est pourquoi les partis politiques ont vocation à s'adresser à toutes les couches de la population du pays et à leur présenter le projet de société qu'ils souhaitent mettre en œuvre après les élections s'ils sont élus. De ce fait, les partis politiques ne limitent pas non plus leur propagande électorale à la seule circonscription dans laquelle ils présentent un candidat mais l'étendent à toutes les circonscriptions considérées ensemble. En revanche, un candidat indépendant sans étiquette, comme le requérant, a vocation à s'adresser à la seule circonscription dans laquelle il se présente. De par son rôle et son envergure, un candidat indépendant sans étiquette n'a pas la faculté d'exercer une influence similaire à celle d'un parti politique sur l'ensemble du régime de son pays » (§ 73)

¹⁵⁴ Dans l'affaire *Cheminade*, la Cour admet les mesures de remboursement des frais de campagne présidentielle en France : « non seulement il n'y eut aucune ingérence d'une autorité publique » dans l'exercice de la liberté d'expression, « mais encore l'État a pris des mesures positives pour permettre à tout citoyen, sans considération de fortune, de postuler à la magistrature suprême, puisque la loi organique de 1995 prévoit que les frais de campagne électorale seront financés sous certaines conditions, par des fonds publics, y compris au bénéfice des candidats ayant réuni moins de 5% des voix ». La Cour juge « que le requérant ne saurait déduire de cette loi un droit absolu au remboursement par l'État (...) de ses dépenses électorales » et que les « conditions posées par le droit interne pour obtenir le remboursement forfaitaire (...) ne constituent nullement au sens de l'article 10. 2 des « formalités », « conditions » ou « restrictions » mises à la liberté d'expression des candidats à une élection. Ces conditions, relatives au bon usage des fonds publics affectés au financement des activités politiques, sont fréquentes dans la plupart des États contractants et visent à assurer la régularité et la transparence des élections ainsi que, notamment, l'égalité de traitement entre les candidats ». *Cheminade, cit.*

¹⁵⁵ À la majorité de cinq voix contre deux.

requérant contestait en lui reprochant d'être discriminatoire et de violer l'article 14¹⁵⁶ de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n°1. Il soutenait que le fait de ne pas avoir atteint le seuil de 7% des suffrages exprimés lors des précédentes élections législatives fixé par l'État pour être attributaire de l'allocation lui avait fait subir une discrimination qui l'avait défavorisé pour ses campagnes électorales successives. Reconnaisant que « de toute évidence le système de financement public des partis politiques appliqué en l'espèce a défavorisé l'ÖDP, qui n'a reçu aucune aide, par rapport à ses concurrents qui en ont bénéficié et qui ont pu ainsi financer beaucoup plus facilement la diffusion de leurs opinions au niveau national » (§ 35), la Cour a explicité le contrôle qu'elle exerce en la matière : elle doit rechercher si le système mis en cause « poursuit un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. L'application de ces deux critères lui permettra de répondre à la question de savoir si les mesures litigieuses sont constitutives d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention « et/ou ont porté atteinte à la substance même du droit à la libre expression du peuple au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 » (§ 36).

En ce qui concerne le but légitime, elle reconnaît « qu'en matière de financement des partis politiques (...) les cotisations des adhérents, source traditionnelle de financement, ne suffisent plus à faire face à des dépenses en augmentation constante dans un contexte marqué par la concurrence politique ainsi que par la complexité et le coût des moyens de communication modernes. Elle observe que, dans les pays européens, comme partout ailleurs dans le monde, le financement public des partis politiques est conçu comme un moyen d'empêcher la corruption et d'éviter une dépendance excessive des partis à l'égard des donateurs privés. Il s'ensuit que ce financement vise à renforcer le pluralisme politique et contribue au bon fonctionnement des institutions démocratiques » (§37). Devant la diversité des pratiques des États, elle note que « ceux qui ont opté pour le système d'allocation équitable du financement public exigent presque toujours un niveau minimum de soutien électoral. En l'absence de ce seuil de représentativité, il est probable que le système en question aurait pour effet pervers d'inciter les milieux politiques à multiplier les candidatures pour bénéficier d'un revenu plus important, causant ainsi une « inflation de candidatures » puisque chaque voix obtenue rapporte tous les ans une certaine somme d'argent au titre du financement public » (§ 39). Au total, la Cour « estime que le financement public des partis politiques selon un système d'allocation équitable exigeant un niveau minimum de soutien électoral poursuit le but légitime de conforter le pluralisme démocratique tout en évitant une fragmentation excessive et non fonctionnelle des candidatures, et donc de renforcer l'expression de l'opinion du peuple quant au choix du corps législatif » (§ 42).

En ce qui concerne le niveau de minimum de représentativité exigé - 7 % des suffrages exprimés lors des précédentes élections législatives, dont la Cour souligne « qu'il est le plus élevé d'Europe », elle explique comment s'effectue son contrôle : « afin de s'assurer que le seuil en question n'est pas disproportionné, la Cour entend d'abord évaluer les effets. Elle examinera ensuite les correctifs dont il se trouve assorti » (§ 43). En l'espèce

¹⁵⁶ Article 14 : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

elle constate que ce seuil est inférieur au minimum requis pour l'attribution des sièges au Parlement (10% des SE au niveau national) et qu'il a permis à des partis non représentés au Parlement de percevoir l'allocation¹⁵⁷. Par ailleurs, tenant compte « des résultats de l'ÖDP aux différentes élections en cause », elle relève que ses voix « représentaient entre 0,8 et 0,15 % des suffrages exprimés valides lors de ces élections. Largement inférieurs au seuil de représentativité exigé par la législation turque pour l'attribution de fonds publics, ces résultats auraient également été considérés comme insuffisants pour l'attribution d'un tel financement dans plusieurs autres Etats européens » (§ 45). Elle déduit de ces résultats que si « le grief du parti requérant ne s'analyse pas en une *actio popularis*¹⁵⁸, puisque celui-ci a été touché de manière directe et immédiate par le seuil de représentativité litigieux, il n'en demeure pas moins que l'ÖDP n'est pas parvenu à démontrer devant la Cour qu'il bénéficiait auprès de l'électorat turc d'un soutien lui conférant une représentativité non négligeable » (§ 45). Enfin, retenant « le fait que l'État fournit aux partis politiques d'autres formes de soutien public que le financement direct » et qu'il existe des correctifs » consistant dans « des exemptions d'impôts sur certains de leurs revenus » et « une allocation de temps d'antenne lors des campagnes électorales » (§ 46), dont l'ÖDP a bénéficié, elle parvient à la conclusion que « la différence de traitement litigieuse est raisonnablement proportionnée au but visé » et que le refus de l'État d'accorder à l'ÖDP une aide financière directe au motif que ce parti n'avait pas atteint le niveau minimum de représentativité de 7 % requis par la loi reposait sur une justification objective et raisonnable, qu'il n'a pas porté atteinte à la substance même du droit à la libre expression du peuple et qu'il n'était donc pas contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 » (§ 48). Comme le remarque N. Hervieu, « le raisonnement de la Cour est pour le moins étrange dans son évocation du faible niveau de représentativité du parti - « l'ÖDP n'est pas parvenu à démontrer devant la Cour qu'il bénéficiait auprès de l'électorat turc d'un soutien lui conférant une représentativité non négligeable » (§ 45) »¹⁵⁹. Il n'en est pas moins tout à fait conforme à la démarche de la Cour qui tenant compte de l'absence de réel effet du seuil sur le requérant, évite d'être trop directive sur ces questions sensibles : elle lui permet de ne pas indiquer, vues les

¹⁵⁷ « Lors des élections législatives en cause (...) les partis politiques non représentés au Parlement qui avaient atteint le seuil de 7 % des suffrages exprimés pouvaient recevoir l'aide de l'Etat jusqu'aux élections suivantes. Aux élections de 1999, l'un des six partis bénéficiaires de fonds publics n'était pas représenté au Parlement. A celles de 2002, cette proportion était identique, et à celles de 2007, trois partis non représentés au Parlement et deux partis qui l'étaient ont perçu des fonds publics. Autrement dit, pendant les périodes en cause dans la présente affaire, les partis politiques représentés au Parlement n'ont pas monopolisé l'aide publique, non plus d'ailleurs que le parti au pouvoir et le principal parti d'opposition. » (§ 44).

¹⁵⁸ Dans l'arrêt *Sedjic et Finci, cit.*, la Cour précise que pour pouvoir introduire une requête en vertu de l'article 34 de la Convention, une personne physique ou un groupe de particuliers doit pouvoir se prétendre victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention. La Convention ne prévoit pas la possibilité d'engager une *actio popularis* aux fins d'interprétation des droits reconnus dans la Convention, ni n'autorise « les particuliers à se plaindre d'une disposition de droit interne simplement parce qu'il leur semble, sans qu'ils en aient directement subi les effets, qu'elle enfreint la Convention. Un particulier peut toutefois soutenir qu'une loi viole ses droits en l'absence d'actes individuels d'exécution s'il est obligé de changer de comportement sous peine de poursuites ou s'il fait partie d'une catégorie de personnes risquant de subir directement les effets de la législation en cause », § 28.

¹⁵⁹ N. Hervieu, « Droit à des élections libres » (Art. 14 combiné avec. Art. 3 du Protocole n°1 CEDH) : Encadrement conventionnel du financement public des partis politiques », in CREDOF, *Actualités Droits-Libertés du 13 mai 2012*.

circonstances de l'espèce, à partir de quel niveau de représentativité un parti pourrait contester le seuil de 7% avec des chances de succès. Toutefois cette arrêt n'en apporte pas moins d'importantes précisions sur le droit européen du financement public des partis politiques : le seuil ne doit pas éliminer tous les partis non représentés au Parlement, ni concentrer tous le financement sur le duopole constitué par le parti au pouvoir et son principal opposant ; il doit exister d'autres appuis publics auxquels ont accès les partis exclus du financement direct ; le financement direct ne doit pas exclure des partis disposant d'un « soutien non négligeable ». Retenant comme but légitime d'empêcher la corruption, et d'« éviter une dépendance excessive des partis politiques à l'égard des donateurs privés » (§ 32), cet arrêt ouvre la voie à un encadrement des financements privés ayant un impact sur le pluralisme, le débat public et le bon fonctionnement de la démocratie. Reste qu'en laissant aux autorités nationales, auxquelles elle ne peut évidemment pas se substituer, le soin de choisir quel est le niveau de soutien électoral minimum requis pour l'obtention d'une allocation ou le seuil de participation à la représentation, la Cour de Strasbourg marque sa préférence pour la fonctionnalité et l'efficacité des systèmes politiques plutôt que pour leur caractère pluraliste¹⁶⁰ dont elle se méfie des excès.

3.3. La possibilité d'interdire l'exercice de fonctions partisanes

De manière générale, la Cour se montre compréhensive avec les restrictions du droit d'éligibilité imposées par les États à certaines catégories de fonctionnaires motivées par la préservation de la neutralité de la fonction publique¹⁶¹ ou aux juges pour assurer l'impartialité de la justice¹⁶², qui les empêchent de briguer un mandat électif et de devenir parlementaire. Cependant il est remarquable que dans les affaires qui lui ont été soumises, cet empêchement était des plus relatifs : ainsi dans l'arrêt *Ahmed* elle note que « chacun des requérants s'il est désireux de se faire élire dans une assemblée, a la faculté de démissionner de son poste »¹⁶³. Dans la même optique, elle admet que la libre adhésion des individus à un parti n'implique pas « le droit d'exercer des fonctions administratives ou représentatives au sein d'un parti »¹⁶⁴. Bien entendu, c'est seulement parce qu'elles sont ciblées sur certaines catégories d'agents et n'ont pas de caractère permanent que de telles limitations sont admissibles et ne portent pas atteinte à la substance de l'article 3 du Protocole n°1. Stabilité gouvernementale, pluralisme politique, neutralité de la fonction publique, impartialité de la justice, publicité du processus politique, pluralisme démocratique, représentativité et sérieux des formations politiques, excessive fragmentation des candidatures, et partant du parlement, transparence des financements,

¹⁶⁰ Comme le soulignent dans leur opinion partiellement dissidente commune les juges Tulkens et Sajo : « Le seuil de 7 % en Turquie dans l'octroi de l'aide de l'Etat est donc particulièrement élevé et, en fait, le plus élevé d'Europe. Il en résulte inévitablement, d'une part, la création de quasi « monopoles » ou de positions dominantes pour certains partis et, d'autre part, l'impossibilité pour d'autres d'accéder à la visibilité et donc de se présenter sur un pied d'égalité. La présence des grands partis est ainsi (artificiellement) renforcée et multipliée au détriment des autres partis et le système de financement, tel qu'il existe, perpétue ce déséquilibre. Le Gouvernement ne conteste d'ailleurs pas cet effet qui, selon nous, porte atteinte aux petits partis et, partant, au pluralisme politique. » (§ 6).

¹⁶¹ *Gitonas, cit.*, ; Cour EDH, 2 septembre 1998, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*.

¹⁶² Cour EDH, 9 juin 2000, *Sandra Brikke c. Lettonie*.

¹⁶³ *Ahmed, cit.*, § 75.

¹⁶⁴ *Ahmed, cit.*, § 70.

empêcher la corruption, éviter une dépendance excessive des partis à l'égard des donateurs privés, limiter les dépenses liées à l'organisation du scrutin, tels sont les buts légitimes, à certains égards contradictoires¹⁶⁵, que la Cour doit mettre en balance pour évaluer la proportionnalité des mesures contestées. Par leur diversité et le jeu étendus des appréciations qu'ils autorisent, elle se donne une grande latitude pour doser ses sentences et les ajuster aux spécificités des affaires qui lui sont soumises¹⁶⁶.

Au total quel que soit l'angle sous lequel la Cour de Strasbourg aborde les ingérences dans les droits des partis, elle parvient tout à la fois à fixer clairement par des principes les bornes que ni les partis ni les États ne doivent franchir, et à conserver pragmatiquement, en les assortissant de nombreux points de contrôles et paramètres évalués concrètement¹⁶⁷, toutes ses marges d'appréciation de leur franchissement. Au grand dam de tous ceux qui idéalisent un droit pur affranchi des considérations politiques et se désolent du flou des standards juridiques et des catégories à contenu variable dont est hérissé le droit européen des partis, elle peut ainsi, en disposant d'une grande liberté interprétative, faire prévaloir *très politiquement* dans chaque espèce l'intérêt qui lui semble essentiel de protéger et couvrir son appréciation d'un *habillage juridique* qui lui donne l'apparence d'une certaine neutralité.

¹⁶⁵ La reconnaissance des spécificités nationales touche aussi indirectement les partis à travers certaines conditions d'éligibilité des parlementaires : ainsi « le fait d'exiger qu'un candidat au Parlement national ait une connaissance suffisante de la langue officielle poursuit un but légitime » : *Podkolzina, cit.*, § 34. Le juge constate cependant en l'espèce une violation de l'article 3.1 pour une raison tenant à la procédure de vérification de la connaissance de la langue.

¹⁶⁶ « Assurer la participation aux élections législatives de formations politiques viables, suffisamment représentatives dans la société et respectant les règles de transparence du financement des partis politiques, ainsi que de limiter les dépenses liées à l'organisation du scrutin », « dissuader les candidatures fantaisistes » (§ 64).

¹⁶⁷ Sur leur diversité en matière de dissolution : (Poirmeur & Rosenberg, 2007).