

Cour européenne des droits de l'homme, 3^e section, 31 juillet 2001

Prés. : M. Costa.

Siég. : MM. Fuhrmann, Loucaides, Türmen (juge ture), Sir Nicolas Bratza, M^{me} Greve et M. Traja.

Greff. : M^{me} Dollé.

Plaid. : MM. Özbudun (pour le gouvernement) et Hincker (pour les requérants).

(Refah Partisi - Parti de la prospérité c. la Turquie)

CONVENTION EUROPÉENNE. — Article 11. — Liberté d'association. — Ingérence. — Besoin social impérieux. — Proportionnalité au but légitime poursuivi. — Dissolution d'un parti politique. — Conditions. — Non-violation.

Un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions : 1) les moyens utilisés à cet effet 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 violence, 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 européenne des droits de l'homme contre les sanctions infligées.

Dans une société démocratique où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir la liberté de pensée, de conscience et de religion, de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun.

(Extraits)

(...)

En droit

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

33. Les requérants allèguent que la dissolution du R.P. et l'interdiction faite à ses dirigeants — dont MM. Erbakan, Yılmaz et Tekdal — d'exercer des fonctions comparables dans tout autre parti politique ont enfreint leur droit à la liberté d'association, garanti par l'article 11 de la Convention qui, en ses passages pertinents se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (...) »

2. L'exercice de ces droits 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 (...) ou à la protection des droits et libertés d'autrui. (...) »

A. Sur l'existence d'une ingérence

34. Les parties reconnaissent que la dissolution du R.P. et les mesures qui accompagnaient cet acte s'analysent en une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association des requérants. Tel est également l'avis de la Cour.

B. Sur la justification de l'ingérence

35. Pareille ingérence enfreint l'article 11, sauf si elle était « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

1. « Prévues par la loi »

36. Les requérants soutiennent que les critères appliqués par la Cour constitutionnelle pour établir que le R.P. était devenu le centre d'activités anticonstitutionnelles étaient plus larges que ceux prévus par la loi portant réglementation des partis politiques, dont les dispositions pertinentes sur ce point ont été annulées à la même date que celle de la dissolution du R.P. Excepté ces points de droit interne, les requérants ne disputent pas la légalité de la procédure de la dissolution au regard du droit ture puisque cette possibilité est prévue par la Constitution.

37. Selon le Gouvernement, la dissolution du R.P. était une mesure prévue par la Constitution.

38. La Cour constate que le Gouvernement ainsi que les requérants (dans leurs observations écrites du 17 novembre 1999 et leurs observations orales du 16 janvier 2001) s'accordent à considérer que l'ingérence en cause était « prévue par la loi », les mesures litigieuses prononcées par la Cour constitutionnelle reposant sur les articles 68, 69, et 84 de la Constitution et 101 et 107 de la loi n° 2820 portant réglementation des partis politiques. Elle-même ne voit aucune raison de s'écarter de l'appréciation des parties sur ce point.

2. But légitime

39. Pour le Gouvernement, l'ingérence litigieuse visait plusieurs buts légitimes : le maintien de la sûreté publique et de la sécurité nationale, la protection des droits et libertés d'autrui et la prévention du crime.

40. Les requérants admettent en principe que la protection de la sûreté publique et des droits et libertés d'autrui, ainsi que la prévention du crime puissent être conditionnées par la sauvegarde du principe de laïcité. Ils relèvent qu'en l'espèce, la Cour constitutionnelle a fondé son arrêt sur les déclarations d'hommes politiques légitimement élus à l'issue d'élections démocratiques, et qui s'exprimaient pour l'essentiel dans le cadre de l'immunité parlementaire.

41. Compte tenu de l'importance du principe de laïcité pour le système démocratique en Turquie, la Cour estime que la dissolution du R.P. poursuivait plusieurs des buts légitimes énumérées à l'article 11 : le maintien de la sécurité nationale et la sûreté publique, la défense de l'ordre et/ou la prévention du crime, ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui.

3. « Nécessaire dans une société démocratique »

a) Principes généraux

42. La Convention européenne des droits de l'homme doit se comprendre et s'interpréter comme un tout. Les droits de l'homme constituent un système intégré visant à protéger la dignité de l'être humain; la démocratie et la prééminence du droit (*rule of law*) tiennent à cet égard un rôle clé.

La démocratie suppose de donner un rôle au peuple. Seules peuvent être investies des pouvoirs et de l'autorité de l'Etat des institutions créées par et pour le peuple; les lois doivent être interprétées et appliquées par un pouvoir judiciaire indépendant. Il n'y a pas de démocratie lorsque la population d'un Etat, même majoritairement, renonce à ses pouvoirs législatif et judiciaire au profit d'une entité qui n'est pas responsable devant le peuple qu'elle gouverne, que cette entité soit laïque ou religieuse.

La prééminence du droit signifie que tous les êtres humains sont égaux devant la loi, en droits comme en devoirs. Toutefois, la loi doit tenir compte des différences, étant entendu qu'il s'agit de différences entre les personnes et les situations qui ont une justification objective et raisonnable, visent un but légitime, sont proportionnées et conformes aux principes qui règnent normalement dans les sociétés démocratiques. Or on ne saurait dire que la prééminence du droit règne sur le plan laïque lorsque des groupes de personnes subissent une discrimination au seul motif qu'ils représentent des sexes différents ou des convictions politiques et/ou religieuses différentes. Il ne règne pas non plus lorsque des systèmes juridiques entièrement différents sont créés pour de tels groupes.

Il existe un lien très étroit entre la prééminence du droit et la démocratie. La loi ayant pour fonction d'établir des distinctions sur la base de différences pertinentes, il ne saurait y avoir de réelle prééminence du droit sur une longue période si les personnes soumises aux mêmes lois n'ont pas le dernier mot au sujet de leur contenu et de leur mise en œuvre.

43. La Cour rappelle en outre que, malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie.

Il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, 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 (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Handyside c. Royaume-Uni* du 7 décembre 1976, § 49, et *Jersild c. Danemark* du 23 septembre 1994, § 37). En tant que leurs activités participent d'un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection des articles 10 et 11 de la Convention (arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* du 30 janvier 1998, §§ 42 et 43).

44. Quant aux liens entre la démocratie et la Convention, la Cour a fait les observations suivantes (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres* précité, § 45) :

« La démocratie représente sans nul doute un élément fondamental de 'l'ordre public européen' (...). Ceci ressort d'abord du préambule à la Convention, qui établit un lien très clair entre la Convention et la démocratie en déclarant que la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales reposent sur un régime politique véritablement démocratique d'une part, et sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme d'autre part (...). Le même préambule énonce ensuite que les États européens ont en commun un patrimoine d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. La Cour a vu dans ce patrimoine commun les valeurs sous-jacentes à la Convention (...); à plusieurs reprises, elle a rappelé que celle-ci était destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique (...).

En outre, les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention requièrent d'apprécier les ingérences dans l'exercice des droits qu'ils consacrent à l'aune de ce qui est 'nécessaire dans une société démocratique'. La seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un de ces droits est donc celle qui peut se réclamer de la 'société démocratique'. La démocratie apparaît ainsi comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle. »

45. La Cour a aussi déterminé les limites dans lesquelles les formations politiques peuvent mener des activités en bénéficiant de la protection des dispositions de la Convention (arrêt *Parti communiste unifié de Turquie* précité, § 57).

« (...) 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 un pays, et cela même quand ils dérangent. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. 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 État 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. »

46. De l'avis de la Cour, un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État à deux conditions : (1) les moyens utilisés à cet effet 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 violence, 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 (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Parti socialiste et autres c. Turquie* du 25 mai 1998, §§ 46 et 47, et *Lawless c. Irlande* du 1^{er} juillet 1961 (*fond*), § 7).

47. On ne saurait exclure non plus que le programme d'un parti politique ou les déclarations de ses responsables cachent des objectifs et intentions différents de ceux qu'ils affichent publiquement. Pour s'en assurer, il faut comparer le contenu dudit programme ou desdites déclarations avec l'ensemble des actes et prises de position de leurs titulaires (voir les arrêts précités *Parti communiste unifié de Turquie* et autres, § 58, et *Parti socialiste et autres*, § 48).

48. Par ailleurs, la Cour rappelle que, telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme — chèrement conquis au cours des siècles — consubstantiel à pareille société. Cette liberté implique, notamment, celle d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou de ne pas la pratiquer (arrêt *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993, § 31; *Buscarini et autres c. Saint-Marin* du 18 février 1999, § 34).

49. La Cour a précisé que dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (arrêt *Kokkinakis* précité, § 33).

50. Le rôle de l'Etat, en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances, concourt à l'ordre public, à la paix religieuse et à la tolérance dans une société démocratique (voir, *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* du 27 juin 2000, § 84). Par exemple, dans une société démocratique, la liberté de manifester une religion peut être limitée afin d'assurer la neutralité de l'enseignement public, qui relève de la protection des droits d'autrui, de l'ordre et de la sécurité publique (*Dahlab c. Suisse* du 15 février 2001). Dans le même sens, ne constituent pas un manquement à l'article 9 de la Convention des mesures prises dans les universités laïques afin de veiller à ce que certains mouvements fondamentalistes religieux ne troublent pas l'ordre public et ne portent pas atteinte aux croyances d'autrui (*Karaduman c. Turquie*, req. n° 16278/90, décision de la Commission du 3 mai 1993, *DR* 74, p. 93). La Cour a également estimé que le fait d'empêcher un opposant islamique algérien de se livrer à des activités de propagande sur le territoire suisse était nécessaire, dans une société démocratique à la protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique (*Zaoui c. Suisse* du 18 janvier 2001).

51. Les organes de la Convention ont aussi déjà considéré que le principe de laïcité en Turquie était assurément l'un des principes fondateurs de l'Etat qui cadraient avec la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme. Toute attitude ne respectant pas ce principe ne pouvait être acceptée comme faisant partie de la liberté de manifester sa religion et ne bénéficiait pas de la protection qu'assurait l'article 9 de la Convention (voir l'avis de la Commission dans l'affaire *Kalaç c. Turquie* formulé dans son rapport du 27 février 1996, *Recueil* 1997-IV, p. 1215, § 44 et, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Kalaç c. Turquie* du 1^{er} juillet 1997, §§ 27-31).

52. Par ailleurs, dans la recherche de la nécessité d'une ingérence dans une société démocratique, l'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 11, § 2, implique un « besoin social impérieux ».

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 ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : 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 ». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* du 2 septembre 1998, § 55 ; l'arrêt *Goodwin c. Royaume-Uni* du 27 mars 1996, § 40).

b) Application au cas d'espèce

1) Thèses des comparants

i) Les requérants

53. Les requérants font valoir qu'ils ne contestent pas l'importance vitale du principe de laïcité pour la République de Turquie et la société turque tout entière. Ils font observer que ce principe est explicitement repris dans le programme du R.P. et réfutent donc les accusations retenues par la Cour constitutionnelle selon lesquelles les déclarations des responsables de leur parti n'auraient pas respecté ce principe. Selon les requérants, le Gouvernement aurait cité des propos décousus, prêtés aux requérants en dehors de tout contexte et, le plus souvent, extraits de déclarations plus longues. Le Gouvernement aurait aussi invoqué des propos qui n'ont pas été retenus par la Cour constitutionnelle au moment de la dissolution du R.P. Il aurait également tenté d'établir des liens entre ces déclarations et des événements qui leur étaient antérieurs.

54. Les requérants font observer que le R.P. a été fondé en 1983 et a été au pouvoir en toute légalité pendant une année, de juin 1996 à juillet 1997. Le deuxième requérant, M. Erbakan, était Premier ministre pendant cette même période. Dans le programme de gouvernement que le R.P. a établi en commun avec le Parti de *Doğru Yol* (Parti de la juste voie), il est rappelé que la coalition entre les deux partis a été facilitée par « le fait que la Turquie est un Etat civil, démocratique, laïque et social » ainsi que par « les principes kémalistes ». Ce programme non seulement ne contenait aucun appel à la violence ni n'exprimait la volonté d'opérer une quelconque modification dans la structure étatique et politique de la Turquie, mais proposait aussi d'améliorer les garanties concernant les droits et libertés fondamentaux et les règles démocratiques. Les requérants soutiennent que le R.P., s'il a critiqué, dans une optique réformatrice, certaines implications du principe de laïcité en Turquie au nom du respect de la liberté de conscience et de la liberté d'expression, n'a jamais prôné la rupture avec ce principe ni avec l'ordre constitutionnel général turc. D'ailleurs, l'application du concept de laïcité telle qu'elle est opérée en Turquie fait l'objet de débats internes et provoque des critiques de la part d'autorités judiciaires de haut niveau, qui sont les défenseurs des droits de l'homme. Les requérants rappellent qu'une motion de censure déposée par l'opposition et accusant le gouvernement d'actes anti-laïques avaient été rejetée le 20 mai 1997, quelques semaines avant la dissolution du R.P.

55. Les requérants soutiennent que la liberté d'expression de trois requérants, autres que le R.P., a été enfreinte du fait de l'annulation de leur mandat de député

en raison de leurs propos ayant causé la dissolution du R.P. Comme l'admet le Gouvernement, il s'agissait de propos prononcés dans l'enceinte et à la tribune du Parlement. Dans ce cas, un député n'appartenant à aucun parti politique bénéficierait d'une garantie plus avantageuse que celle dont bénéficie un député qui est membre d'un parti politique, puisqu'il ne risquerait pas de se voir interdire toute activité politique pour des propos tenus dans l'enceinte du Parlement.

56. Les requérants soutiennent qu'il existe une contradiction entre l'argumentation développée par le procureur général concernant le caractère délictueux des propos des requérants et la thèse du Gouvernement selon laquelle la dissolution du R.P. n'était pas liée à des infractions pénales commises par ses membres. D'ailleurs, si le R.P. n'a pas pris de sanctions disciplinaires contre ceux de ses députés qui ont été condamnés au pénal, c'est que les intéressés ont tenu les propos en question avant leur entrée dans le parti. Les requérants ajoutent qu'ils n'avaient jamais fait l'objet de poursuites pénales pour aucun de leurs propos qui, par la suite, ont été pris en considération par la Cour constitutionnelle afin de dissoudre le R.P. Les requérants maintiennent donc que le Gouvernement ne peut démontrer que la Cour constitutionnelle s'est livrée à une appréciation acceptable des faits pertinents de l'affaire, et il ne caractérise pas le besoin social impérieux qui a pu justifier la dissolution du R.P.

57. Les requérants ajoutent que les vraies raisons de la dissolution du R.P. résident dans le fait que les grandes entreprises turques ont voulu l'empêcher de poursuivre sa politique hostile à l'endettement de l'Etat envers ces entreprises et ont estimé que la politique économique menée par le R.P., bien qu'elle fût bénéfique pour la Turquie, allait à l'encontre de leurs intérêts. Ces entreprises ont discrédité le R.P. à travers les organes de presse à leur disposition et ont utilisé la bureaucratie afin de parvenir à sa dissolution.

ii) Le Gouvernement

58. Le Gouvernement fait observer d'emblée que le principe de laïcité est une condition préliminaire d'une démocratie pluraliste et libérale. Un Etat qui adhère au principe de laïcité est une communauté politique qui refuse d'organiser la société selon les principes religieux. Dans une telle communauté, l'Etat prend ses distances de la même manière par rapport à toutes les religions et croyances. Le Gouvernement fait également valoir que certaines conditions rendent le principe de laïcité particulièrement important pour la Turquie par rapport aux autres démocraties. Il convient de noter que la République de Turquie est fondée sur un processus révolutionnaire qui a transformé un Etat théocratique en un Etat laïque et que les tendances réactionnaires islamiques constituent un danger encore actuel à nos jours. Selon le Gouvernement, l'Islam politique ne se limite pas au domaine privé des relations entre l'individu et Dieu, mais il prétend aussi organiser l'Etat et la communauté. En ce sens, il présenterait les caractéristiques d'un régime totalitaire. Pour parvenir à son but ultime de remplacer l'ordre juridique actuel par la *Charia*, l'Islam politique utiliserait la méthode de « *takiyye* », consistant à dissimuler ses convictions jusqu'à ce qu'il parvienne à ce but.

59. Le Gouvernement fait en outre observer que la population turque est à plus de 95 % de religion musulmane et que l'utilisation abusive des notions religieuses par les politiques constitue une menace et un danger potentiel pour la démocratie turque. Il ajoute que les pays où le fondamentalisme islamique domine considèrent la Turquie, seul pays au monde qui est à la fois musulman et démocratique, comme dangereuse pour leur régime et tentent d'exporter leur régime théocratique en Turquie; à

cette fin, ils fournissent aux mouvements fondamentalistes une aide morale et financière. Par ailleurs, un mouvement anti-laïque serait en train de naître parmi les citoyens turcs vivant à l'étranger et le R.P. n'hésiterait pas à les appeler au *djihad*, par l'intermédiaire des organisations qui lui sont proches.

60. Pour le Gouvernement, le fait que la Turquie est le seul pays musulman adhérant à une démocratie libérale dans le sens des pays occidentaux s'explique par l'application stricte du principe de laïcité dans le pays. Il ajoute que la protection de l'Etat laïque en Turquie est une condition *sine qua non* de l'application de la Convention. A cet égard, il rappelle que l'Islam politique, bien que tolérant à l'égard des autres confessions, n'a jamais fait preuve de la même tolérance à l'égard de ses fidèles au cours de l'histoire. Les dispositions de la *Charia* concernant, entre autres, le droit pénal, les supplices en tant que sanctions pénales et le statut des femmes ne seraient aucunement compatibles avec la Convention.

61. Le Gouvernement maintient que face au risque que représente l'Islam politique pour un régime démocratique fondé sur les droits de l'homme, ce régime a le droit de prendre des mesures pour se protéger du danger. La « démocratie militante », c'est à dire un système démocratique qui se défend contre tous les mouvements politiques visant à la détruire, serait née à la suite de l'expérience vécue par l'Allemagne et l'Italie entre les deux guerres avec le fascisme et le national-socialisme, deux mouvements qui ont pris le pouvoir à l'issue d'élections plus ou moins libres. Selon le Gouvernement, la démocratie militante impose aux partis politiques, ses acteurs indispensables, la loyauté envers les principes démocratiques et, partant, envers le principe de laïcité. La notion de démocratie militante et la possibilité de réprimer les formations politiques qui utilisent abusivement la liberté d'association et d'expression seraient reconnues par des textes constitutionnels des Etats européens (par exemple l'article 18 et l'article provisoire XII de la Constitution italienne; les articles 9, alinéa 2, 18 et 21, alinéa 2 de la Loi fondamentale allemande). Cette tendance serait confirmée également par la Résolution du 10 décembre 1996 du Parlement européen concernant le statut constitutionnel des partis politiques créés au niveau européen. A l'appui de sa thèse, le Gouvernement se réfère également à la décision de la Commission déclarant irrecevable la requête introduite par le Parti communiste allemand (req. n° 250/57, décision du 20 juillet 1957, *Annuaire* 1, p. 222). Le Gouvernement tire aussi argument de la Résolution du 10 décembre 1996 du Parlement européen concernant le statut constitutionnel des partis politiques selon laquelle le programme et les activités des partis politiques « doivent respecter la démocratie, les droits de l'homme et les principes de base constitutionnels de l'Etat de droit reconnus dans la Convention de l'Union européenne ».

62. Se référant aux discours prononcés par plusieurs responsables du R.P. et retenus par la Cour constitutionnelle turque comme motifs de dissolution, le Gouvernement soutient que le R.P. avait « un comportement activement agressif et belliqueux contre l'ordre établi et tentait de façon planifiée d'entraver le fonctionnement de celui-ci pour ensuite le détruire ». Les discours incriminés appelleraient au soulèvement populaire et à l'emploi de la force, et renfermeraient des éléments d'exhortation à la violence la plus généralisée et absolue caractérisant toute « guerre sainte ». Dans ce cas, la dissolution de ce parti serait une mesure préventive pour sauvegarder la démocratie. Sur ce point, le Gouvernement fait valoir que cette mesure peut être prise en même temps qu'une sanction pénale infligée aux auteurs des propos incriminés, ou de façon isolée, sans ouvrir de poursuites pénales contre les personnes concernées. Alors que les députés bénéficient de l'immunité pénale pour leurs propos tenus au Parlement, les partis politiques ne bénéficieraient pas d'une immunité semblable du point de vue de la conformité de leurs activités à l'ordre constitutionnel.

Dans ces circonstances, la dissolution du R.P. doit, selon le Gouvernement, être considérée comme un besoin impérieux pour la survie de la démocratie.

2) Appréciation de la Cour

63. En l'espèce, il appartient à la Cour d'apprécier si la dissolution du R.P. et les sanctions accessoires infligées aux autres requérants répondaient à un « besoin social impérieux » et si elles étaient « proportionnées aux buts légitimes poursuivis ».

64. Quant à l'existence d'un « besoin social impérieux », la Cour constate d'emblée que la Cour constitutionnelle a consacré une grande partie de son arrêt à souligner la place indispensable du principe de laïcité dans le maintien et la protection de la démocratie en Turquie. Les parties conviennent devant la Cour que la sauvegarde de la laïcité est nécessaire à la protection du système démocratique en Turquie. Cependant, elles ne s'accordent pas sur le contenu, l'interprétation et l'application du principe de laïcité qui ne font pas nécessairement l'objet d'un accord entre les parties.

Or, l'interprétation de ce principe, qui sous-tend l'ensemble des moyens de dissolution, se fonde, selon la Cour constitutionnelle, sur le contexte de l'histoire du droit turc. Elle rappelle que la société turque a fait l'expérience du régime politique théocratique pendant l'empire ottoman et qu'elle a fondé le régime républicain laïque en Turquie en mettant fin à la théocratie. La Cour en déduit, à ce stade de son examen, que la mise en place d'un régime théocratique, avec des règles valables aussi bien pour le droit public que privé, n'est pas complètement illusoire en Turquie, compte tenu, d'une part, de son passé relativement proche et, d'autre part, du fait que la grande majorité de sa population adhère à la religion musulmane.

65. Le point litigieux entre les parties devant la Cour se résume principalement à la question de savoir si le R.P. s'était transformé en un « centre contre la laïcité » et en une formation politique visant l'instauration d'un régime théocratique.

66. La Cour observe à cet égard que le R.P. a été dissous sur la base des déclarations et des prises de position de son président et de ses membres. Ses statuts et son programme ne sont pas entrés en ligne de compte. A l'instar des autorités nationales, la Cour s'appuiera donc sur ces déclarations et prises de position pour apprécier la nécessité de l'ingérence litigieuse.

67. La Cour considère sur ce point que, parmi les moyens de dissolution avancés par le procureur général près la Cour de cassation, ceux retenus par la Cour constitutionnelle afin de conclure que le R.P. enfreignait le principe de laïcité peuvent être classés notamment en trois groupes : (i) ceux d'après lesquels le R.P. entendait instaurer un système multi-juridique instituant une discrimination fondée sur les croyances, (ii) ceux selon lesquels le R.P. aurait voulu appliquer la *Charia* pour la communauté musulmane et (iii) ceux qui se fondent sur les références faites par les membres du R.P. au *djihad*, la guerre sainte, comme méthode politique. La Cour peut donc limiter son examen à ces trois groupes de moyens qui ont été retenus par la Cour constitutionnelle.

68. A l'appui du premier groupe de moyens de dissolution concernant le projet de système multi-juridique, la Cour constitutionnelle invoque diverses déclarations du requérant, M. Erbakan, président du R.P., qui soutient dans son discours du 23 mars 1993, qu'« il doit y avoir plusieurs systèmes juridiques (...) Cela a d'ailleurs déjà existé dans notre histoire (...) il y a eu divers courants religieux. Chacun a vécu conformément aux règles juridiques de sa propre organisation, ainsi tout le monde vivait en paix. (...) », « Nous allons libérer l'administration du centralisme. L'Etat que vous avez instauré est

un Etat de répression (...) Vous ne donnez pas la liberté de choisir son droit » (§ 25 ci-dessus). La Cour constitutionnelle reproche au R.P. d'avoir l'intention de mettre en place en Turquie un système multi-juridique selon lequel la société devrait être divisée en plusieurs mouvements religieux ; chacun devrait choisir le mouvement auquel il souhaite appartenir et serait ainsi soumis aux droits et obligations découlant de la religion de sa communauté. La Cour constitutionnelle a rappelé qu'un tel système, qui avait ses origines dans l'histoire de l'Islam en tant que régime politique, s'opposait au sentiment d'appartenance à une nation ayant une unité législative et judiciaire. Un tel système porterait naturellement atteinte à l'unité judiciaire, puisque chaque mouvement religieux se doterait de ses propres juridictions et les tribunaux de l'ordre juridique général seraient tenus d'appliquer le droit selon la religion des comparants, obligeant ces derniers à dévoiler leurs convictions. Pareil système sape-rait également l'unité législative, étant donné que chaque mouvement religieux aurait compétence pour édicter les règles de droit applicables en son sein.

69. A l'instar du Gouvernement, la Cour admet que le système multi-juridique, tel que proposé par le R.P., introduirait dans l'ensemble des rapports de droit une distinction entre les particuliers fondée sur la religion, les catégoriserait selon leur appartenance religieuse et leur reconnaîtrait des droits et libertés non pas en tant qu'individus, mais en fonction de leur appartenance à un mouvement religieux.

Selon la Cour, un tel modèle de société ne saurait passer pour compatible avec le système de la Convention, pour deux raisons : d'une part, il supprime le rôle de l'Etat en tant que garant des droits et libertés individuels et organisateur impartial de l'exercice des diverses convictions et religions dans une société démocratique, puisqu'il obligerait les individus à obéir, non pas à des règles établies par l'Etat dans l'accomplissement de ses fonctions précitées, mais à des règles statiques de droit imposées par la religion concernée. Or, l'Etat a l'obligation positive d'assurer à toute personne dépendant de sa juridiction de bénéficier pleinement, et sans pouvoir y renoncer à l'avance, des droits et libertés garantis par la Convention (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, § 25).

D'autre part, un tel système enfreindrait indéniablement le principe de non-discrimination des individus dans leur jouissance des libertés publiques, qui constitue l'un des principes fondamentaux de la démocratie. En effet, une différence de traitement entre les justiciables dans tous les domaines du droit public et privé selon leur religion ou leur conviction n'a manifestement aucune justification au regard de la Convention, et notamment au regard de son article 14, qui prohibe les discriminations. Pareille différence de traitement ne peut ménager un juste équilibre entre, d'une part, les revendications de certains groupes religieux qui souhaitent être régis par leurs propres règles et, d'autre part, l'intérêt de la société toute entière, qui doit se fonder sur la paix et sur la tolérance entre les diverses religions ou convictions (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt du 23 juillet 1968 en l'*Affaire linguistique belge*, §§ 9-10, et l'arrêt *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, § 72).

70. Quant au second groupe des moyens retenus par la Cour constitutionnelle, celle-ci a estimé que le R.P. avait l'intention d'instaurer la *Charia* (la loi islamique) comme droit commun et comme droit applicable à la communauté musulmane. Or, pour la Cour constitutionnelle, la *Charia* serait l'antithèse de la démocratie, dans la mesure où elle se fonde sur des valeurs dogmatiques et est le contraire de la suprématie de la raison, des conceptions de la liberté, de l'indépendance, ou de l'idéal de l'humanité développé à la lumière de la science. Dans plusieurs interventions publiques des membres du R.P. mentionnés par la Cour constitutionnelle, l'objectif d'aboutir à un régime fondé sur la *Charia* avait été évoqué, parfois explicitement. La Cour

prend note en particulier des propos suivants des membres du R.P. dévoilant explicitement l'intention de mettre en place un régime inspiré de la *Charia* :

- Hasan Hüseyin Ceylan, député d'Ankara, lors d'une interview télévisée retransmise le 24 novembre 1996, qui estime que la *Charia* est la solution pour le pays ;
- Ybrahim Halil Çelik, député du R.P., qui le 8 mai 1997 s'exprime ainsi : « *je suis pour la Charia jusqu'au bout, je veux instaurer la Charia* » ;
- le député Şevki Yılmaz qui déclare en avril 1994 : « *la question qu'Allah va vous poser est la suivante : 'pourquoi, du temps du régime blasphématoire, n'as-tu pas travaillé à la construction d'un Etat islamique?' Erbakan et ses amis veulent amener l'Islam dans ce pays, sous la forme d'un parti politique. Le procureur l'a bien compris. Si nous pouvions le comprendre, comme lui, le problème serait réglé* ».

La Cour relève également les propos qui reflètent implicitement l'intention de leurs auteurs d'instaurer un régime fondé sur la *Charia* :

- Necmettin Erbakan le 13 avril 1994, qui annonce que « *le Refah viendra au pouvoir, l'ordre juste (adil düzen) sera établi* » (paragraphe 25 ci-dessus), et son discours du 7 mai 1996, qui louent « *ceux qui contribuent, avec conviction, à la suprématie d'Allah* » ;
- Şevki Yılmaz, le député de Rize, en avril 1994, qui propose aux croyants de « *demander des comptes à ceux qui se détournent des préceptes du Coran, de ceux qui privent le messager d'Allah de sa compétence dans leur pays* », et qui affirme que « *seules 39 % des règles du Coran sont appliquées dans ce pays. 6 500 versets sont jetés aux oubliettes (...)* » ; plus loin, il explique que « *la condition à remplir avant la prière est l'islamisation du pouvoir. Allah dit que, avant les mosquées, c'est le chemin du Pouvoir qui doit être musulman (...)* » ;
- Ahmet Tekdal qui, lors d'un pèlerinage en 1993, a affirmé que si le peuple « *ne déploie pas assez d'efforts pour l'avènement de 'hak nizami' (l'ordre juste ou l'ordre de Dieu), (...) il sera tyrannisé par [des renégats] et finira par disparaître (...) il ne pourra pas rendre des comptes à Allah, puisqu'il n'aura pas œuvré pour l'instauration de 'hak nizami'* ».

71. A l'instar de la Cour constitutionnelle, la Cour reconnaît que la *Charia*, reflétant fidèlement les dogmes et les règles divines édictées par la religion, présente un caractère stable et invariable. Lui sont étrangers des principes tels que le pluralisme dans la participation politique ou l'évolution incessante des libertés publiques. La Cour relève que, lues conjointement, les déclarations en question qui contiennent des références explicites à l'instauration de la *Charia* sont difficilement compatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie, tels qu'ils résultent de la Convention, comprise comme un tout. Il est difficile à la fois de se déclarer respectueux de la démocratie et des droits de l'homme et de soutenir un régime fondé sur la *Charia*, qui se démarque nettement des valeurs de la Convention, notamment eu égard à ses règles de droit pénal et de procédure pénale, à la place qu'il réserve aux femmes dans l'ordre juridique et à son intervention dans tous les domaines de la vie privée et publique conformément aux normes religieuses. En outre, les déclarations qui concernent le souhait de fonder un « ordre juste » ou un « ordre de justice » ou « ordre de Dieu », lues dans leur contexte, même si elles se prêtent à diverses interprétations, ont pour dénominateur commun de se référer aux règles religieuses et divines pour ce qui est du régime politique souhaité par les orateurs. Elles traduisent une ambiguïté sur l'attachement de leurs auteurs pour tout ordre qui ne se base pas sur les règles religieuses. Dès lors, selon la Cour, un parti politique dont l'action semble viser l'instauration de la *Charia* dans un Etat partie à la Convention peut difficilement

passer pour une association conforme à l'idéal démocratique sous-jacent à l'ensemble de la Convention.

72. La Cour estime également que, considérées isolément, les prises de position des dirigeants du R.P., notamment sur la question du foulard islamique ou sur l'organisation des horaires dans le secteur public en fonction de la prière, et certaines de leurs initiatives, telles que la visite de M. Kazan, alors ministre de la Justice, à un membre de son parti inculpé d'incitation à la haine fondée sur la discrimination religieuse, ou la réception offerte par M. Erbakan aux dirigeants des différents mouvements islamiques, ne constituaient pas une menace imminente pour le régime laïque en Turquie. Cependant, la Cour juge convaincante la thèse du Gouvernement selon laquelle ces actes et prises de position étaient conformes au but inavoué du R.P. d'instaurer un régime politique fondé sur la *Charia*.

73. La troisième catégorie de moyens de dissolution exposés par la Cour constitutionnelle concerne la référence par certains membres du R.P. à la notion de *djihad*, qui se définit, dans son sens premier, comme la guerre sainte et la lutte à mener jusqu'à la domination totale de la religion musulmane dans la société. La Cour observe qu'une ambiguïté règne aussi dans la terminologie utilisée par certains orateurs — membres du R.P. — quant à la méthode à utiliser pour accéder au pouvoir politique. Bien que nul n'ait contesté devant la Cour que le R.P. a jusqu'ici mené son combat politique par des moyens légitimes, il reste que ses dirigeants, dans les discours litigieux, ont évoqué la possibilité du recours à la force afin de surmonter divers obstacles dans le chemin politique envisagé par le R.P. pour accéder au pouvoir et y rester.

La Cour prend note des propos tenus par :

- Necmettin Erbakan, le 13 avril 1994, sur la question de savoir si l'accession au pouvoir se fera dans la violence ou de façon pacifique (si le changement sera sanglant ou non);
- Şevki Yılmaz, en avril 1994, concernant son interprétation du *djihad* et la possibilité pour les musulmans de s'armer après avoir accédé au pouvoir;
- Hüseyin Ceylan, le 14 mars 1992, qui insulte et menace ceux qui soutiendraient un régime de type occidental;
- Şükrü Karatepe qui, dans son discours du 10 novembre 1996, conseille aux croyants de préserver la rancune et la haine qu'ils ont en eux; et
- Ybrahim Halil Çelik, le 8 mai 1997, qui désire que le sang coule afin d'éviter la fermeture des écoles religieuses.

S'il est vrai que les dirigeants du R.P. n'ont pas appelé dans des documents gouvernementaux à l'usage de la force et de la violence comme moyen politique, ils ne se sont pas concrètement désolidarisés en temps utile des membres du R.P. qui soutenaient publiquement le recours potentiel à la force contre des politiques qui leur étaient défavorables. Dès lors, les dirigeants du R.P. n'ont pas supprimé l'ambiguïté caractérisant ces déclarations quant à la possibilité de recourir aux méthodes violentes pour accéder au pouvoir et y rester (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Zana c. Turquie* du 25 novembre 1997, § 58).

74. La Cour constate également que les propos tenus par Hasan Hüseyin Ceylan, le député d'Ankara, dans son discours du 14 mars 1993 dont les bandes vidéo ont été diffusées au sein des structures locales du R.P., traduisaient une haine profonde envers ceux qu'il considérait comme des opposants au régime islamiste. La Cour estime à cet égard que lorsque le comportement incriminé atteint un niveau élevé

d'insulte et se rapproche d'une négation de la liberté de religion d'autrui, il perd pour lui-même le droit d'être toléré par la société (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Otto-Preisinger-Institut c. Autriche* du 20 septembre 1994, § 47).

75. La Cour ne saurait partager la thèse des requérants selon laquelle les propos retenus pour la dissolution du R.P. étaient cités en dehors de tout contexte et manquaient de cohérence entre eux. En fait, la lecture des déclarations politiques en question donne globalement le sentiment que le R.P. propose l'instauration d'un système multi-juridique instituant une discrimination entre les individus fondée sur leurs croyances religieuses, fonctionnant selon des règles religieuses différentes pour chaque communauté religieuse et dans lequel la *Charia* constituerait le droit applicable pour la majorité musulmane du pays et/ou le droit commun. En outre, ces propos donnent l'impression que le R.P. n'exclut pas le recours potentiel à la force dans certaines circonstances afin de s'opposer à certains programmes politiques, ou d'accéder au pouvoir et d'y rester. La Cour juge qu'une telle vision de la société s'inspire du régime théocratique islamique, qui a déjà été imposé dans l'histoire du droit turc. Elle conclut donc que les propos et les prises de position en cause des responsables du R.P. constituent un ensemble et forment une image assez nette d'un modèle d'Etat et de société organisé selon les règles religieuses, conçu et proposé par le parti.

76. La Cour juge également que le projet politique du R.P. n'était ni théorique ni illusoire, mais réalisable, pour deux raisons : la première s'appuie sur l'influence du R.P. en tant que parti politique et sur ses chances d'accéder au pouvoir, seule possibilité pour un parti politique de mettre en œuvre ses promesses. A sa dissolution, le R.P., avec ses 157 députés, disposait de près d'un tiers des sièges à l'Assemblée nationale de Turquie. Les discours et prises de positions retenus par la Cour constitutionnelle pour la dissolution du R.P. datent de la période (1993-1997) pendant laquelle le parti a obtenu des résultats importants dans les élections législatives ou municipales et était proche des sphères du pouvoir. La deuxième raison résulte du fait que des mouvements politiques basés sur un fondamentalisme religieux ont pu par le passé s'emparer du pouvoir politique, et ont eu la possibilité d'établir le modèle de société qu'ils envisageaient. La Cour en déduit que les chances réelles qu'avait le R.P. de mettre en application ses projets politiques donnent sans nul doute un caractère plus tangible et plus immédiat au danger que représentaient ces projets pour l'ordre public.

77. La Cour ne souscrit pas non plus à l'argument des requérants selon lequel le R.P. avait pris des mesures disciplinaires contre ses membres condamnés au pénal et que leurs propos, dont certains avaient été tenus avant leur élection à des postes politiques, ne pouvaient être attribués au R.P. en tant que parti politique. Elle relève que les personnes qui ont été exclues du R.P. ont fait l'apologie des divers éléments d'un régime théocratique avant et après leur élection. Or, cela n'a pas empêché le R.P. de présenter certains d'entre eux comme candidats à des fonctions politiques importantes, comme celles de maire d'une grande ville ou de député à l'Assemblée nationale, et de diffuser l'un des discours litigieux au sein de ses structures locales à des fins de formation politique de ses membres. Il ressort du dossier que jusqu'au déclenchement de la procédure de dissolution contre le R.P., les auteurs de ces discours n'ont pas été inquiétés au sein du parti pour leurs activités ou déclarations publiques litigieuses, et que le R.P. n'a jamais mis en cause leurs déclarations. Dans ces conditions, la Cour estime que lesdites exclusions ont été décidées dans l'espoir d'échapper à la dissolution du R.P. et qu'elles n'ont pas le caractère volontaire qui doit présider aux décisions des dirigeants d'associations pour qu'elles puissent être reconnues sur le terrain de l'article 11 (voir, *mutatis mutandis*, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* du 8 décembre 1999, § 26).

78. Quant à l'argument des requérants selon lequel les responsables du R.P. n'ont pas été poursuivis et condamnés au pénal, la Cour constate que les actes contraires à la laïcité ne sont plus passibles de sanctions pénales en Turquie. Il est également connu que le R.P. s'opposait à ce que de tels actes soient réprimés par le droit pénal. La Cour relève à cet égard que Necmettin Erbakan avait clairement exprimé l'opposition du R.P. aux dispositions pénales sanctionnant ce type d'actes dans un discours du 10 octobre 1993 lors d'une assemblée du parti : « (...) lorsque nous étions au gouvernement, pendant quatre ans, le fameux article 163 du code de la persécution (du sursurplice) n'a jamais été appliqué, contre aucun enfant de la patrie » (paragraphe 26 ci-dessus). Pour la Cour, les requérants ne sauraient tirer argument du fait que les responsables du R.P. n'ont jamais fait l'objet d'une condamnation pénale pour des actes contraires à la laïcité, alors que de tels actes ne sont plus passibles de sanctions pénales en Turquie, ainsi que les requérants l'avaient eux-mêmes souhaité et défendu à l'époque où la législation avait été modifiée (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande* du 29 novembre 1991, § 47, et l'arrêt *Kolompar c. Belgique* du 24 septembre 1992, § 32).

79. Quant à la thèse des requérants selon laquelle le R.P. n'a proposé, ni dans ses statuts ni dans le programme de coalition conclu avec le parti politique, *Do+ru Yol*, de modifier l'ordre constitutionnel de la Turquie, la Cour rappelle qu'on ne saurait exclure que le programme politique d'un parti cache des objectifs et intentions différents de ceux qu'il affiche publiquement. Pour s'en assurer, il faut comparer le contenu dudit programme avec les actes et prises de position de son titulaire (arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres précité*, p. 27, § 58). En l'espèce, ce sont justement les déclarations publiques et les prises de position des responsables du R.P. qui ont révélé des objectifs et intentions de leur parti qui n'étaient pas inscrits dans ses statuts (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Parti socialiste et autres c. Turquie précité*, § 48). On ne saurait du reste s'attendre à ce que le R.P. inclue des objectifs contraires à la laïcité dans le programme de coalition, qui est un acte de compromis conclu avec un parti politique de centre-droite.

80. Partant, la Cour estime que la sanction infligée aux requérants peut raisonnablement être considérée comme répondant à un « besoin social impérieux », dans la mesure où les responsables du R.P., sous le prétexte qu'ils donnaient un contenu différent au principe de laïcité, avaient déclaré avoir l'intention d'établir un système multi-juridique et d'instaurer la loi islamique (la *Charia*) et avaient laissé planer un doute sur leur position quant au recours à la force afin d'accéder au pouvoir et notamment d'y rester. Elle considère que, même si la marge d'appréciation des Etats doit être étroite en matière de dissolution des partis politiques, le pluralisme des idées et des partis étant lui-même inhérent à la démocratie, l'Etat concerné peut raisonnablement empêcher la réalisation d'un tel projet politique, incompatible avec les normes de la Convention, avant qu'il ne soit mis en pratique par des actes concrets risquant de compromettre la paix civile et le régime démocratique dans le pays.

81. Reste à savoir si les ingérences litigieuses étaient proportionnées aux buts légitimes poursuivis. La Cour a déjà jugé que la dissolution d'un parti politique assortie d'une interdiction temporaire pour ses dirigeants d'exercer des responsabilités politiques était une mesure radicale et que des mesures d'une telle sévérité ne pouvaient s'appliquer qu'aux cas les plus graves (voir l'arrêt *Parti socialiste et autres précité*, § 51). Dans la présente affaire, elle vient de constater que l'ingérence en cause répondait à un « besoin social impérieux ». Il convient également de noter qu'après la dissolution du R.P., seuls cinq de ses membres députés (y inclus les requérants) ont été déchus temporairement de leurs fonctions parlementaires et de leur rôle de dirigeants de parti politique. Les 152 députés restants ont continué à exercer leur mandat et

ont normalement poursuivi leur carrière politique. Par ailleurs, les requérants n'ont pas allégué que le R.P. ou ses membres avaient subi un préjudice matériel important en raison du transfert de leurs biens au Trésor public. La Cour estime à cet égard que la nature et la lourdeur des ingérences sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer leur proportionnalité (voir, par exemple, *Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], n° 26682/95, § 64, CEDH 1999-IV).

82. Partant, et eu égard à la marge d'appréciation dont jouissent les autorités nationales en pareil cas, fut-elle étroite (paragraphe 80 ci-dessus), la Cour considère que les ingérences litigieuses n'étaient pas disproportionnées aux buts légitimes poursuivis, compte tenu du « besoin social impérieux » auquel elles répondaient, et que les motifs avancés par la Cour constitutionnelle pour justifier la dissolution du R.P. et la déchéance temporaire de certains droits politiques prononcée contre les autres requérants, étaient « pertinents et suffisants ».

83. Dès lors, il n'y a pas eu en l'espèce violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 9, 10, 14, 17 ET 18 DE LA CONVENTION

84. Les requérants allèguent également la violation des articles 9, 10, 14, 17 et 18 de la Convention. Leurs griefs portant sur les mêmes faits que ceux examinés sur le terrain de l'article 11, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire de les examiner séparément.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 1 ET 3 DU PROTOCOLE N° 1

85. Les requérants soutiennent en outre que les conséquences de la dissolution du R.P. — la confiscation de ses biens et leur transfert au Trésor public, puis l'interdiction frappant ses dirigeants de participer à des élections — ont emporté violation des articles 1 et 3 du Protocole n° 1, libellés comme suit :

Article 1

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. »

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Article 3

« 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. »

86. Il convient de relever que les mesures dont se plaignent les requérants ne sont que des effets secondaires de la dissolution du R.P. qui, la Cour vient de le constater, n'enfreint pas l'article 11. Dès lors, il n'y a pas lieu d'examiner séparément ces griefs.

Par ces motifs,

La Cour,

1. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention;

2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs tirés des articles 9, 10, 14, 17, 18 de la Convention et des articles 1 et 3 du Protocole n° 1.



**Opinion dissidente de MM. les juges Fuhrmann,
Loucaides et Sir Nicolas Bratza**

(Traduction)

Nous sommes au regret de ne pouvoir souscrire au point de vue de la majorité de la Cour selon lequel il n'y a pas eu violation en l'espèce des droits des requérants au regard de l'article 11 de la Convention. A notre sens, la décision de la Cour constitutionnelle de prononcer la dissolution du Refah Partisi (Parti de la prospérité, ci-après le « R.P. »), de déchoir les requérants individuels de leur qualité de députés et de leur interdire, pendant cinq ans, d'être membres fondateurs, adhérents, dirigeants ou commissaires aux comptes de tout autre parti politique, s'analyse en une restriction disproportionnée à leur liberté d'association, telle que la garantit cette disposition.

D'emblée nous relevons que, conformément à l'affirmation non contestée des requérants, le R.P. est le quinzième parti politique à être dissous de manière autoritaire par la Cour constitutionnelle turque ces dernières années. La présente espèce est également le quatrième cas de dissolution dont a été saisie la Cour européenne des droits de l'homme, les affaires précédentes concernant le *Parti communiste unifié de Turquie et autres* (arrêt du 30 janvier 1998), le *Parti socialiste et autres* (arrêt du 25 mai 1998) et le *Parti de la liberté et de la démocratie* (ÖZDEP) (arrêt du 8 décembre 1999). Du point de vue des conséquences politiques en Turquie, il s'agit de loin de la plus importante de ces quatre affaires. Le Parti communiste unifié, le Parti socialiste et le Parti de la liberté et de la démocratie étaient des organisations non seulement de taille réduite mais également de formation récente au moment de leur dissolution. Dans le cas d'ÖZDEP, la procédure fut engagée dans les quatre mois suivant sa création. Quant au Parti communiste et au Parti socialiste, ils étaient fondés depuis à peine deux semaines lorsque débuta la procédure de dissolution initiale. En revanche, le R.P., créé en 1983, existait depuis près de quatorze ans lors de l'introduction de la procédure de dissolution. Pendant cette période, il s'était développé jusqu'à devenir l'un des plus importants partis politiques en Turquie, puisqu'il revendiquait plus de 4,3 millions de membres au moment de sa dissolution. Aux élections générales de 1995, il obtint 22 % du total des suffrages et 158 sièges à l'Assemblée nationale, et aux élections locales de novembre 1996, il fut crédité de 35 % des votes. En juin 1996, le R.P., qui était alors le parti le plus fortement représenté à l'Assemblée nationale, forma avec le Parti de la juste voie un gouvernement de coalition, son président, Necmettin Erbakan, accédant au poste de Premier ministre. Lorsque débuta la procédure de dissolution en juin 1997, le R.P. était toujours au pouvoir.

Indépendamment du nombre d'adhérents et du poids politique du parti requérant, deux autres points importants distinguent la présente espèce des affaires qui ont déjà fait l'objet d'arrêts de la Cour.

Parlons tout d'abord des motifs de dissolution. Dans les trois autres cas, le parti concerné a été à chaque fois dissous principalement au motif que des déclarations

inscrites dans ses statuts ou son programme, ou des propos tenus en son nom visaient à porter atteinte à l'intégrité et à l'unité de la République en établissant une distinction entre le peuple kurde et le peuple turc et en prônant un droit à l'autodétermination pour les Kurdes. Certes, la Cour constitutionnelle a également invoqué d'autres motifs — dans le cas du Parti communiste unifié, l'adoption du terme « communiste » dans son appellation, et dans le cas d'ÖZDEP, la proposition de ce parti selon laquelle les affaires religieuses devaient être du ressort des institutions religieuses elles-mêmes. Mais il s'agissait de ce que la Cour constitutionnelle percevait comme une intention de porter atteinte à l'unité de la nation et à l'intégrité territoriale, en violation des articles 2 et 3 de la Constitution et des articles 78 et 81 de la loi portant réglementation des partis politiques. Le cas du R.P. est très différent. La dissolution du parti était uniquement motivée par le fait qu'il était devenu un « centre », au sens de l'article 103 de la loi portant réglementation des partis politiques, d'activités contraires au principe de laïcité garanti par l'article 2 de la Constitution, contrevenant ainsi à l'article 78 de ladite loi.

La deuxième différence est connexe à la première. Dans les cas du Parti communiste unifié et de ÖZDEP, les déclarations justifiant la décision de la Cour constitutionnelle étaient exclusivement tirées des statuts et du programme du parti en cause. Aucune référence n'avait été faite à des déclarations particulières de membres fondateurs ou de dirigeants du parti concerné, que ce soit après ou avant sa création. A cet égard, le cas du Parti socialiste est quelque peu différent. La première et vaine tentative de dissolution était exclusivement motivée par les objectifs politiques du parti, tels qu'ils étaient exprimés dans son programme. Toutefois, la deuxième demande de dissolution, qui fut accueillie, s'appuyait à la fois sur des extraits de documents de campagne du parti et sur des propos de son président, M. Perinçek, tenus lors de réunions publiques ou diffusés à la télévision.

Dans le cas du R.P., la dissolution s'est exclusivement fondée sur des déclarations publiques et/ou des actions de dirigeants, de membres ou d'anciens membres du parti. Ni le procureur général, en engageant la procédure, ni la Cour constitutionnelle, en prononçant la dissolution, n'ont invoqué les statuts ou le programme du parti, ou des manifestes de campagne ou autres documents publics qu'il aurait émis. En particulier, ni le procureur ni la Cour constitutionnelle n'ont pu faire valoir une disposition quelconque des statuts ou du programme détaillé du R.P. préconisant la création d'un Etat théocratique ou visant à porter atteinte au caractère laïque de l'Etat, tel que consacré par la Constitution : au contraire, le programme du parti reconnaissait expressément l'importance fondamentale du principe de laïcité.

Malgré ces différences, il est possible, selon nous, de tirer des trois affaires précitées certains principes qui sont d'application directe en l'espèce et qui, à notre avis, ne se dégagent pas vraiment de l'arrêt de la majorité. Ces principes peuvent se résumer comme suit :

- i) Malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. Il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 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. En tant que leurs activités participent d'un exercice collec-

- tif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection des articles 10 et 11 de la Convention (arrêt *Parti communiste unifié*, §§ 42-43; arrêt *Parti socialiste*, § 41; arrêt *ÓZDEP*, § 37).
- ii) L'Etat, ultime garant du pluralisme, a l'obligation, sur le terrain politique, d'organiser à des intervalles raisonnables, conformément à l'article 3 du Protocole n° 1, 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. Pareille expression 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 à tous les niveaux de la vie en société, ils apportent une contribution irremplaçable au débat politique, lequel se trouve au cœur même de la notion de société démocratique (arrêt *Parti communiste unifié*, § 44).
- iii) 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 d'une juridiction indépendante. La Cour a déjà relevé la nécessité d'un tel contrôle à propos de la condamnation d'un parlementaire pour injure; à plus forte raison pareil contrôle s'impose-t-il quand il s'agit de la dissolution de tout un parti politique et de l'interdiction frappant ses responsables d'exercer à l'avenir toute autre activité similaire. Des mesures d'une telle sévérité ne peuvent s'appliquer qu'aux cas les plus graves (arrêt *Parti communiste unifié*, § 46; arrêt *Parti socialiste*, § 50; arrêt *ÓZDEP*, § 45).
- iv) 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 un pays, et cela même quand ils dérangent. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. 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. Or, le fait qu'un projet politique passe pour incompatible avec les principes et les structures actuels d'un Etat ne le rend pas contraire aux règles démocratiques. Il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un Etat, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même (arrêt *Parti communiste unifié*, § 57; arrêt *Parti socialiste*, §§ 45, 47; arrêt *ÓZDEP*, § 44).

La principale question à laquelle doit répondre la Cour est celle de savoir si, eu égard à ces principes, la dissolution du R.P. et les sanctions accessoires infligées aux requérants individuels pouvaient être considérées comme « nécessaires dans une société démocratique » pour atteindre l'un ou plusieurs des buts légitimes exposés à l'article 11, § 2 et, plus précisément, si ces mesures répondaient à un « besoin social impérieux » et étaient proportionnées au but légitime poursuivi.

Avant d'aborder cette question, examinons brièvement si les graves atteintes aux droits des requérants en vertu de l'article 11, dont l'existence n'est pas controversée, étaient prévues par la loi et poursuivaient un but légitime.

Quant à la première condition, les requérants ont allégué à l'origine que la dissolution du R.P. ne satisfaisait pas aux exigences des articles 101 et 103 de la loi portant réglementation des partis politiques. En particulier, ils ont fait valoir qu'il n'avait pas été démontré que le parti s'était transformé en un « centre d'activités contraires aux dispositions de l'article 78 de la loi », puisqu'il n'avait pas été établi, conformément à l'article 103, § 2 de ladite loi, que de telles activités pouvaient être imputées à un organe dont les actes engageaient le parti, ou qu'un membre quelconque du R.P. avait été reconnu coupable d'enfreindre les dispositions de la loi. Dans ses observations écrites, le Gouvernement souligne que la Cour constitutionnelle a déclaré l'article 103, § 2 inconstitutionnel au cours de la procédure de dissolution, et que la dissolution du parti était donc conforme à la Constitution et à la loi. Nous avons eu à l'origine certains doutes quant à savoir si l'exigence de prévisibilité était remplie, puisque la Cour constitutionnelle n'a déclaré l'article 103, § 2 inconstitutionnel qu'une semaine avant la dissolution du R.P., et longtemps après les actes et déclarations des membres du parti qui motivent l'ordonnance de dissolution. Toutefois, dans leurs observations en réponse, les requérants n'ont plus contesté la légalité de la dissolution au regard du droit interne « puisque cette possibilité est prévue par la Constitution ». Eu égard à cette concession, nous concluons, comme la majorité de la Cour, que la dissolution était « prévue par la loi » aux fins de l'article 11, § 2 de la Convention.

Quant à la question du but légitime, nous constatons que dans les affaires précédentes impliquant des partis politiques, la Cour a jugé établi, malgré les arguments des requérants à l'appui de l'affirmation contraire, que la dissolution visait la protection de l'intégrité territoriale de la Turquie et poursuivait donc au moins l'un des buts légitimes énoncés à l'article 11, à savoir la protection de la sécurité nationale. Nous estimons qu'en l'espèce, l'on peut dire que la dissolution du R.P. avait pour but légitime la préservation de la laïcité, notion centrale pour l'ordre démocratique en Turquie, et poursuivait donc également les buts légitimes de la protection de la sécurité nationale, ainsi que de la défense de l'ordre et de la protection des droits et libertés d'autrui.

Selon les requérants, le véritable motif de dissolution du parti ne tenait pas à ses opinions sur la laïcité, mais plutôt à sa politique économique, qui tendait à réduire l'endettement de l'Etat et allait donc à l'encontre des intérêts de grands groupes commerciaux. A notre sens, il n'y a pas suffisamment d'éléments pour établir que tel était le cas ou pour suggérer que la dissolution du parti était motivée par d'autres raisons que celles avancées par la Cour constitutionnelle. Partant, nous estimons comme la majorité que la dissolution poursuivait un ou plusieurs buts légitimes.

Quant à la question cruciale de la nécessité des mesures prises par la Cour constitutionnelle, nous aimerions tout d'abord formuler un certain nombre de remarques préliminaires.

En premier lieu, nous admettons volontiers l'argument du Gouvernement concernant l'importance vitale de la laïcité dans la société turque. Comme il le souligne, l'Etat turc a mené un long et difficile combat pour établir une société démocratique et laïque, et demeure le seul Etat ayant une population essentiellement musulmane à adhérer aux principes d'une démocratie libérale. Les exemples fournis par les pays où est en place un régime fondamentaliste islamique mettent en évidence le risque pour la démocratie que constitue le fait de s'écarter d'un idéal séculier.

En second lieu, non seulement le R.P. est arrivé démocratiquement au pouvoir en 1995 après avoir obtenu le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée nationale, mais, comme nous l'avons souligné ci-dessus, il n'est pas contesté qu'il était organisé

selon des principes démocratiques et que rien dans ses statuts ou son programme ne vient prouver ou même suggérer un quelconque désir de s'écarter du principe de la laïcité ou d'encourager l'utilisation de moyens violents ou antidémocratiques pour remplacer l'actuelle structure constitutionnelle de la société turque.

Comme il l'a fait dans les affaires concernant le Parti communiste unifié et le Parti socialiste, le Gouvernement se fonde sur l'article 17 de la Convention et sur l'ancienne décision prise en 1957 par la Commission dans l'affaire relative à la dissolution du Parti communiste allemand. Aux paragraphes 54 et 60 de son arrêt dans l'affaire du Parti communiste unifié, la Cour a rejeté l'argument du Gouvernement. Elle a souligné que le Parti communiste turc, malgré son appellation, se distinguait clairement du Parti communiste allemand des années 1950 qui, selon les constatations de la Commission, préconisait ouvertement une période de dictature par le prolétariat pendant laquelle les droits et libertés garantis par la Convention seraient détruits. En revanche, la Cour a estimé que le Parti communiste turc satisfaisait aux exigences de la démocratie, parmi lesquelles le pluralisme politique, le suffrage universel et la libre participation à la vie politique. Elle a ajouté qu'il n'y avait pas lieu non plus de faire jouer l'article 17, les statuts et le programme de ce parti n'autorisant aucunement à conclure qu'il se prévaudrait de la Convention pour se livrer à des activités ou accomplir des actes visant à la destruction des droits et libertés qu'elle reconnaît.

A notre avis, la même remarque peut s'appliquer au R.P. Rien dans ses statuts ni dans son programme n'indique que ce parti était hostile à la démocratie, qu'il cherchait à atteindre ses objectifs par des moyens non démocratiques, ou qu'il visait à saper ou dénaturer le régime politique démocratique et pluraliste en Turquie. Certes, comme la Cour l'a souligné dans l'affaire du Parti communiste unifié (paragraphe 58) et comme la majorité le rappelle en l'espèce (paragraphe 47 du présent arrêt), on ne saurait exclure que le programme politique d'un parti cache des objectifs et intentions différents de ceux qu'il affiche publiquement.

Dans l'affaire du *Parti communiste unifié*, la Cour a ensuite déclaré que pour s'en assurer, il fallait comparer le contenu du programme avec les actes et prises de position du parti. En l'espèce, le Gouvernement fait en effet valoir que c'est une caractéristique de la politique islamiste de dissimuler ses véritables intentions et d'atteindre ses buts par des moyens subreptices. Il prétend également que le R.P. avait un comportement activement agressif contre l'ordre établi. Pour déterminer si la véracité de cette allégation a été démontrée, il convient d'examiner les éléments sur lesquels s'est fondée la Cour constitutionnelle pour dissoudre le parti.

En troisième lieu, lorsque, comme en l'espèce, les motifs invoqués par la Cour constitutionnelle touchent non pas au programme et aux activités du parti politique lui-même mais plutôt aux actes et propos de ses dirigeants ou membres, nous estimons que la décision de dissoudre le parti tout entier doit être justifiée par des raisons particulièrement convaincantes et impératives. Tel est d'autant plus le cas lorsque, comme en l'espèce, les actes ou propos litigieux ne présentaient aucune unité de temps et de lieu, mais constituaient des événements isolés qui se sont déroulés dans des contextes très différents sur une période d'environ six ans et, dans certains cas, longtemps avant que le R.P. n'arrive au pouvoir. En outre, il nous semble important de relever que les trois dirigeants du parti n'ont jamais fait l'objet de poursuites quant à l'un ou l'autre des actes et déclarations attaqués; de même, il n'apparaît pas qu'ils aient fait l'objet de mesures disciplinaires ou d'une autre nature. Si certains autres membres du parti ont été poursuivis pour des déclarations qu'ils avaient formulées, il convient de noter que dans tous les cas sauf un, les poursuites ont été engagées après le début de la procédure de dissolution du parti.

Pour le Gouvernement, l'absence de toute procédure à l'encontre des dirigeants du parti n'est pas un fait à prendre en considération. Il souligne que l'article 163 de la loi portant réglementation des partis politiques, qui érigeait en infraction la violation de l'une ou l'autre des dispositions de ladite loi, a été annulé. Plus important, il fait valoir que l'absence de poursuites est hors de propos puisque la dissolution du parti doit être considérée comme une véritable solution de recours, qui vient en lieu et place des poursuites de dirigeants ou d'adhérents particuliers.

L'argument du Gouvernement a dans une certaine mesure trouvé un écho favorable dans la majorité de la Cour. Au paragraphe 78 de l'arrêt, celle-ci souligne que non seulement l'article 163 a été annulé mais que M. Erbakan en exprimé clairement l'opposition du R.P. à cette disposition dans un discours prononcé en octobre 1993. Pour la majorité de la Cour, les requérants ne sauraient dans ces conditions tirer argument du fait que les dirigeants du parti n'ont fait l'objet d'aucune condamnation pénale pour des actes contraires à la laïcité en vertu d'une disposition qui a été annulée, alors que cette annulation a été souhaitée et défendue par ces mêmes personnes.

Nous ne pouvons accepter ces arguments pour un certain nombre de raisons.

- i) Plusieurs des actions et déclarations sur lesquelles se fonde la Cour constitutionnelle remontent à une période antérieure à l'annulation de l'article 163, lorsque cette disposition était en vigueur et développait tous ses effets.
- ii) nous estimons que l'argument d'« estoppel » avancé par la majorité n'est pas convaincant et nous considérons que les précédents cités au paragraphe 78 de l'arrêt n'apportent pas d'eau à son moulin à cet égard. Dans les affaires *Pine Valley* et *Kolompar* auxquelles il est fait référence, la Cour devait examiner une situation très différente, où les arguments qui lui étaient soumis étaient diamétralement opposés à ceux qui avaient été présentés aux juridictions nationales. En l'espèce, ce qui importe n'est pas de savoir si les requérants se sont publiquement prononcés pour ou contre les dispositions de l'article 163 mais de souligner que, malgré les critiques sévères formulées par la Cour constitutionnelle à l'égard des actes et propos des requérants individuels, et l'importance décisive qu'elle leur a attachée dans sa décision de dissoudre le parti, aucune mesure n'a été prise à l'époque par les autorités nationales contre les responsables des actions et déclarations litigieuses, que ce soit en vertu de l'article 163 ou d'une autre disposition.
- iii) Pour apprécier la proportionnalité des mesures prises en vue de dissoudre le parti entier au motif qu'il s'était transformé en un centre d'activités contraires à la laïcité, nous jugeons important de relever qu'avec l'annulation de l'article 163, les actions et déclarations qui sont invoquées comme preuves ne sont plus elles-mêmes contraires à la loi. A cet égard, nous ne pouvons admettre que, sur le terrain de l'article 11, l'utilisation de la mesure draconienne qu'est la dissolution d'un parti puisse être considérée comme une véritable solution de remplacement à la prise de dispositions à l'encontre de l'individu responsable.

En quatrième et dernier lieu, pour conclure que la dissolution du R.P. était une mesure proportionnée, la majorité de la Cour souligne au paragraphe 81 du présent arrêt le fait qu'à la suite de cette mesure, seuls cinq des 158 députés membres du parti, dont les requérants individuels, ont été déchus de leurs fonctions parlementaires et de leur rôle de dirigeants d'un parti politique, les autres continuant à exercer leur mandat et poursuivant normalement leur carrière politique. Là encore, nous ne sommes pas convaincus par ce raisonnement. La difficulté à cet égard réside dans le fait que cet argument ne tient pas compte de ce que c'est le R.P. lui-même, avec

sa propre personnalité distincte au regard de la Convention, qui est le requérant principal, et c'est sa liberté d'association qui est avant tout en cause. Quelles que soient les conséquences de la dissolution du parti pour ses membres, l'effet sur le parti lui-même ne pourrait pas être plus grave, puisque son identité a été détruite et ses biens confisqués.

A l'instar de la majorité de la Cour (paragraphe 67 de l'arrêt), nous estimons qu'une appréciation de la nécessité des mesures litigieuses passe par l'examen des moyens exposés par la Cour constitutionnelle dans sa décision. Il convient donc, selon nous, d'étudier attentivement les douze actions et déclarations particulières sur lesquelles la majorité de la Cour constitutionnelle a fondé son arrêt.

Au paragraphe 72 de l'arrêt, la majorité de la Cour admet que, considérés isolément, quatre des moyens invoqués — ceux qui concernent le port du foulard islamique, l'organisation des horaires dans le secteur public en fonction de la prière, la visite de Sevket Kazan à un membre du parti inculpé d'incitation à la haine religieuse, et la réception offerte par Necmettin Erbakan aux dirigeants de différents mouvements islamiques — ne pouvaient passer pour constituer un danger immédiat pour le régime laïque qui prévaut en Turquie. Cependant, la majorité se laisse ensuite convaincre par la thèse du Gouvernement selon laquelle ces actes et prises de position étaient conformes au but inavoué du R.P. d'instaurer un régime politique fondé sur la *Charia*. Nous admettons que, outre l'examen des moyens particuliers exposés par la Cour constitutionnelle, il convient d'analyser l'arrêt de celle-ci comme un tout ; cependant, nous tenons à faire remarquer que chacun des motifs qu'elle a invoqués (y compris les quatre incidents auxquels se réfère la majorité) ont été considérés par la Cour constitutionnelle comme des éléments importants dans sa décision de dissoudre le parti et qu'il faut donc les examiner séparément au fond.

Le premier moyen exposé par la Cour constitutionnelle concerne en effet les encouragements de M. Erbakan au port du foulard islamique dans les institutions et écoles publiques, mesure qui ferait pression sur ceux qui refusent de suivre cette coutume et donnerait donc lieu à discrimination. Le port du foulard islamique a été déclaré inconstitutionnel en 1989, mais il n'apparaît pas que des mesures aient été prises contre M. Erbakan quant à un quelconque encouragement qu'il aurait exprimé à cet égard. Même si des éléments prouvaient que ses actes avaient entraîné les divisions invoquées par la Cour constitutionnelle, cela ne saurait à notre avis justifier la dissolution de tout le parti. Sur ce point, la Cour constitutionnelle et le Gouvernement invoquent deux décisions de la Commission (req. n° 16278/90, *Karaduman c. Turquie* et n° 18783/91, *Bulut c. Turquie*) dans lesquelles celle-ci a déclaré que l'application des règlements interdisant le port du foulard islamique dans les universités laïques ne portait pas atteinte à la liberté de religion des requérants. A notre avis, ces affaires sont plus ou moins hors de propos et ne peuvent certainement pas être invoquées s'agissant de débattre de la question très différente de savoir si le simple fait d'encourager le port du foulard islamique peut justifier la dissolution d'un parti politique.

La même remarque vaut à notre avis pour l'accusation relative à la réception donnée par M. Erbakan, alors Premier ministre, dans sa résidence officielle en l'honneur des dirigeants de différents mouvements religieux, connus pour leurs déclarations et activités contraires à la laïcité et vêtus de leurs robes religieuses symboliques. M. Erbakan aurait ainsi manifesté clairement et en public sa tolérance et son soutien à ces personnes et à ces groupes. Nous constatons qu'il y a un litige sur l'identité précise des participants à cette réception, les requérants affirmant qu'il s'agissait de fonctionnaires de la direction des affaires religieuses et des administrateurs et universitaires de l'université de théologie. Quoi qu'il en soit, nous partageons l'avis de la minorité

de la Cour constitutionnelle selon laquelle pareille manifestation officielle, même si les invités étaient ainsi vêtus, ne peut en aucun cas justifier la dissolution du parti.

L'autre fait reproché à M. Erdogan, à savoir la signature en janvier 1997 d'un décret réorganisant les horaires des fonctionnaires dans le but de faciliter l'observation du Ramadan, ce qui serait révélateur de ses tendances anti-laïques, ne nous semble pas non plus constituer un fondement suffisant pour la dissolution du parti. A cet égard, nous prenons note de l'affirmation non contestée des requérants selon laquelle le décret en question avait été approuvé par tous les ministres du gouvernement, y compris ceux qui n'appartenaient pas au R.P., et des décisions similaires avaient été prises depuis 1981 sans que personne y trouve le moins du monde à redire.

La Cour constitutionnelle a en outre pris en compte quatre déclarations de M. Erdogan.

- i) un discours prononcé en mars 1993 devant l'Assemblée nationale, dans lequel il invoquait le droit des adeptes de différentes religions de choisir et de vivre selon leur propre système juridique;
- ii) un discours prononcé en octobre 1993 lors d'une assemblée du R.P., dans lequel il déclarait que le parti garantirait à chacun le droit de vivre selon le système juridique qu'il préférerait;
- iii) un discours prononcé en avril 1994 devant le groupe parlementaire du R.P., dans lequel il prônait l'instauration par le parti de l'« ordre juste » et se demandait si la transition vers un tel ordre se ferait dans la violence ou de façon pacifique;
- iv) et une interview et un discours datant de mai 1996, lors de l'anniversaire de la chaîne de télévision Kanal 7, dans lequel M. Erdogan soulignait l'importance de la télévision en tant qu'instrument de propagande dans le cadre de la guerre sainte (*djihad*), pour établir un ordre social juste.

Quant aux deux premières déclarations, la Cour constitutionnelle a estimé que le système « multi-juridique » défendu par M. Erdogan conduirait à une discrimination fondée sur la religion et, en tant que tel, était contraire aux exigences du principe de laïcité.

La majorité de la Cour (§ 69 de l'arrêt) considère qu'un système multi-juridique tel que celui qui était proposé introduirait une distinction entre les particuliers fondée sur la religion et les catégoriserait selon leur appartenance religieuse, et qu'un tel modèle de société ne serait pas compatible avec le système de la Convention, puisqu'il obligerait les individus à obéir non pas à des règles établies par l'Etat mais à des règles imposées par la religion concernée.

Contrairement à la majorité, nous jugeons inutile d'examiner la nature précise ou l'effet de la société multi-juridique invoquée par M. Erdogan, puisque à notre sens, ses déclarations ne constituent pas une base suffisante pour conclure qu'elles représentaient, au moment de la dissolution du R.P., une véritable menace pour l'ordre laïque turc. A cet égard, nous relevons que les propos sur lesquels se fonde la Cour constitutionnelle étaient extraits de discours plus longs prononcés en 1993, plus de quatre ans avant que ne soit prise la décision de dissoudre le parti et quelque trois ans avant que celui-ci n'arrive au pouvoir. Nous ne voyons rien dans les éléments présentés à la Cour qui permette d'affirmer qu'une fois au gouvernement, le R.P. ait pris une quelconque mesure pour introduire une société multi-juridique de la nature décrite par la Cour constitutionnelle dans son arrêt.

La même remarque vaut en substance pour les deux autres discours qui ont également été prononcés avant que le R.P. n'arrive au pouvoir. Quant à la première, si

nous pouvons nous ranger au point de vue de la majorité de la Cour selon lequel des termes tels que « ordre juste », quoique ambigus, doivent être entendus dans ce contexte comme désignant un ordre étatique fondé sur des normes religieuses, nous n'apercevons encore une fois aucun élément indiquant que le R.P., une fois au gouvernement, ait jamais cherché à mettre en œuvre un tel système. Quant à la dernière déclaration (qui, il faut le noter, n'a été ajoutée aux motifs de dissolution qu'après l'engagement de la procédure), si, là encore, nous pouvons reconnaître que, comme le dit la majorité, la terminologie utilisée dans ce discours est ambiguë, nous ne voyons aucun élément de nature à suggérer que le R.P. aurait usé ou fait l'apologie de la violence ou de moyens non démocratiques pour détruire le système laïque ou établir la suprématie d'un régime islamiste. A cet égard, il est selon nous également intéressant de relever qu'une enquête a été engagée à la suite du discours prononcé à l'occasion de l'anniversaire de la chaîne Kanal 7, mais que le procureur a décidé de classer l'affaire sans suite, au motif que les propos en question ne contenaient aucune expression pouvant inciter à la haine entre les religions ou les mouvements religieux, ou autrement constitutive d'une infraction.

Sevket Kazan était au moment des faits vice-président du R.P. et ministre de la Justice. Le seul incident dont on lui fait grief était la brève visite privée qu'il a rendu à Bekir Yildiz, maire de Sincan et également vice-président du R.P., qui était alors en détention provisoire et inculpé d'activités contraires à la laïcité. La Cour constitutionnelle a observé qu'en tant que ministre de la Justice, M. Kazan avait le devoir de se conformer à l'esprit et à la lettre de la loi dans le cadre de ses activités politiques et administratives, et que cette visite en prison donnait au public l'impression que son parti approuvait les actes dont M. Yildiz était inculpé; dès lors, l'action de M. Kazan était contraire au principe de laïcité.

Que cette visite soit ou non raisonnable dans les circonstances, nous ne pouvons accepter qu'elle puisse être interprétée dans le sens d'un soutien du parti à des activités anti-laïques; nous pouvons encore moins admettre qu'elle constitue un moyen justifiant la dissolution du parti alors que l'Assemblée nationale elle-même a refusé ne serait-ce que d'engager une enquête parlementaire sur l'incident.

Quant à Ahmet Tekdal, on lui a reproché un discours qu'il prononça en 1993 pendant un pèlerinage en Arabie Saoudite — plus de quatre ans avant la dissolution du R.P. —, alors qu'il était vice-président du parti. Dans ce discours, diffusé à la télévision turque en novembre 1996, il invoquait la nécessité de déployer tous les efforts nécessaires à installer un « ordre juste » en Turquie. La Cour constitutionnelle en conclut que M. Tekdal envisageait l'installation d'un régime fondé sur la *Charia* et que son discours était donc manifestement contraire au principe de laïcité.

Comme dans le cas de M. Erbakan, nous n'apercevons là encore aucun élément permettant de conclure qu'un discours prononcé longtemps avant l'arrivée au pouvoir du R.P. puisse motiver la dissolution du parti lui-même, d'autant qu'il semble n'y avoir eu aucune enquête juridique engagée contre M. Tekdal à l'époque des faits.

Les autres motifs de dissolution ont trait à des discours fait par quatre membres ou anciens membres du R.P. qui, à aucun moment, n'ont dirigé ou représenté le parti. Le premier est Şevki Yılmaz, qui, dans un discours public prononcé en avril 1994, appela la population à déclencher la guerre sainte et défendit l'établissement de la *Charia* — propos qui, comme le dit la Cour constitutionnelle, étaient indéniablement contraires aux exigences du principe de laïcité. Comme elle le constate dans son arrêt, une procédure pénale a été instituée contre M. Yılmaz à la suite de l'un de ses discours, et l'intéressé a été exclu du parti dans le mois qui a suivi le début de la procédure de dissolution.

L'accusation à l'encontre du R.P., retenue par la Cour constitutionnelle, résidait dans le fait que, nonobstant les thèses anti-laïques bien connues de M. Yılmaz, le parti avait soutenu sa candidature aux élections municipales et, après qu'il eut accédé au poste de maire de Rize, avait assuré son élection à l'Assemblée nationale, manifestant ainsi clairement son soutien aux activités et déclarations anti-laïques de l'intéressé. En outre, la Cour constitutionnelle a tiré argument du fait que le parti n'avait pas conduit ses propres investigations contre M. Yılmaz avant le début de la procédure de dissolution et n'avait pas publiquement désapprouvé ses discours, montrant par cette attitude qu'il souscrivait aux vues de celui-ci. Quant à son exclusion du R.P., la Cour constitutionnelle l'a qualifiée de simple manœuvre du parti pour tenter d'échapper à la procédure de dissolution.

Nous ne sommes pas convaincus par l'argument consistant à dire que le R.P., en ne prenant aucune mesure contre M. Yılmaz ou en omettant de désavouer les termes de son discours, a fait siennes les vues de celui-ci. En outre, contrairement à la Cour constitutionnelle et à la majorité de notre Cour (paragraphe 77 de l'arrêt), nous attachons une certaine importance à son exclusion du parti, même si cette mesure est postérieure au début de la procédure. A cet égard, nous tenons à faire remarquer que l'article 101, § d) de la loi portant réglementation des partis politiques (qui était en vigueur jusqu'à ce que l'article 103, § 2 de cette loi fût déclaré inconstitutionnel une semaine avant la dissolution du R.P.) disposait expressément que si un membre d'un parti, coupable d'avoir commis une infraction, était exclu dans les trente jours suivant le début de la procédure de dissolution motivée par son infraction, la procédure serait automatiquement abandonnée. Plus important, nous ne pouvons en aucun cas estimer qu'un discours prononcé par un membre d'un parti en 1994, qu'il soit ou non désavoué par le parti lui-même, puisse justifier la dissolution de ce parti quelque quatre ans plus tard.

La même remarque vaut pour les deux discours prononcés — en 1992 et mars 1993 — par Hasan Huseyin Ceylan, qui, selon la Cour constitutionnelle, étaient discriminatoires et incitaient les tenants de la *Charia* à s'adonner à la violence contre ceux qui s'opposaient à leurs thèses. M. Ceylan fut poursuivi en raison de ses déclarations après le début de la procédure de dissolution et également exclu du parti. Cependant, la Cour constitutionnelle a estimé que le R.P. avait manifesté son adhésion aux propos de M. Ceylan en soutenant sa candidature à des élections et en distribuant une vidéocassette sur laquelle il avait été enregistré un discours prononcé au sein de l'organisation locale du parti.

Bien que les termes employés dans ces discours — en particulier celui de mars 1993 — soient incontestablement peu mesurés, nous ne pouvons, encore une fois, estimer qu'ils justifiaient la dissolution du parti tout entier plusieurs années après.

Les discours de Sükrü Karatepe et Ibrahim Çelik, bien que plus récents, tombent à notre sens dans la même catégorie. Le premier, alors maire de Kayseri, a appelé les Musulmans dans un discours du novembre 1996 à préserver la haine qu'ils avaient en eux jusqu'à ce qu'il y ait un changement de régime. M. Karatepe a été poursuivi et condamné pour incitation à la haine religieuse après le début de la procédure de dissolution. Il a été établi qu'Ibrahim Çelik, membre du R.P. élu à l'Assemblée nationale avait déclaré en mai 1997 dans les couloirs de l'Assemblée que si l'on fermait les écoles religieuses, le sang coulerait, et qu'il souhaiterait mettre en place la *Charia*. Comme dans le cas de trois autres membres du parti, une enquête fut ouverte à son encontre pour un certain nombre de motifs. Comme MM. Yılmaz et Ceylan, il fut exclu du parti. Néanmoins, la Cour constitutionnelle a estimé que le R.P., en le

présentant comme candidat en toute connaissance de ses activités et idées, avait montré qu'il approuvait celles-ci.

Comme dans le cas des deux autres membres qui n'étaient ni dirigeants ni porte-parole officiels du R.P., nous estimons que toute violation de la loi par ces personnes devait donner lieu à une enquête contre les intéressés, mesure qui a du reste été prise. Nous ne pouvons admettre que de telles déclarations, qu'elles aient ou non abouti à des poursuites, puissent également justifier la mesure draconienne consistant à dissoudre tout le parti dont les individus en question étaient membres.

La Cour constitutionnelle était appelée à se prononcer sur le point de savoir si, eu égard aux actes et déclarations des dirigeants et membres du R.P., ce parti s'était ou non transformé en centre d'activités contraires à la laïcité au sens de la loi portant réglementation des partis politiques. Dès lors qu'elle avait conclu que tel était le cas, la loi et la Constitution lui commandaient de prononcer la dissolution.

La question soumise à notre Cour est différente : il s'agit d'examiner si la mesure extrême de dissolution (que la Cour a qualifié dans ses arrêts précédents de mesure « sévère » ou « radicale ») pouvait être considérée comme justifiée par un besoin social impérieux et proportionnée aux buts légitimes poursuivis.

Pour répondre par l'affirmative à cette question, la majorité de la Cour a estimé que les instances nationales étaient en droit d'agir pour 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 concrets risquant de compromettre la paix civile et le régime démocratique dans le pays (paragraphe 80 de l'arrêt).

Ce raisonnement ne nous convainc pas. Selon nous, il n'y a pas de preuves formelles ou convaincantes démontrant que le R.P., que ce soit avant ou après son entrée au gouvernement, ait pris des mesures visant à réaliser un projet politique incompatible avec les normes de la Convention, à détruire ou saper la société laïque, à utiliser ou encourager la violence et la haine religieuse, ou à menacer de quelque autre manière que ce soit l'ordre juridique et démocratique en Turquie.

En l'absence de telles preuves, nous estimons que la dissolution du R.P. et la confiscation de ses biens, ainsi que les sanctions accessoires infligées aux requérants individuels, ont emporté violation de l'article 11 de la Convention.

OBSERVATIONS

La Cour européenne des droits de l'homme et les organisations antidémocratiques ⁽¹⁾

Introduction

Plusieurs pays européens sont confrontés à des partis politiques dont le programme, le fonctionnement et les activités entretiennent

(1) Les deux auteurs remercient Jan Velaers, Maurice Adams et Adriaan Overbeeke d'avoir bien voulu commenter une première version de ce texte.

des relations tendues avec les principes de la société démocratique. La question de savoir comment un régime démocratique peut gérer au mieux de telles tendances est controversée. Outre toutes sortes d'actions politiques, il est souvent fait usage de moyens juridiques pour lutter contre les partis et organisations antidémocratiques. Notre étude examine le remède juridique le plus radical, à savoir la dissolution forcée ou l'interdiction du parti. On retrouve les exemples les plus classiques en la matière dans la jurisprudence du *Bundesverfassungsgericht* allemand, dans laquelle est appliqué l'article 21, § 2 de la Constitution allemande, sur la base duquel des partis politiques peuvent être déclarés contraires à la Constitution⁽²⁾. Ainsi, le *Sozialistische Reichspartei*⁽³⁾ fut interdit le 21 octobre 1952, ainsi que le *Kommunistische Partei Deutschland*⁽⁴⁾, par un arrêt du 17 août 1956. Plus récemment, la Cour constitutionnelle turque a prononcé un certain nombre de jugements dans lesquels des partis de différents côtés du spectre politique furent déclarés inconstitutionnels. Au début des années quatre-vingt-dix, la Cour a ordonné la dissolution du Parti communiste uni, du Parti socialiste et du Parti de la liberté et de la démocratie. Dans des arrêts de 1998 et de 2001, elle a déclaré le Parti de la prospérité — islamique — contraire à la Constitution, ainsi que le Parti de la vertu, qui était né ensuite des restes du premier. Tout comme dans les trois affaires précédentes, la dissolution du Parti de la prospérité a mené à une procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Le 31 juillet 2001, l'arrêt annoté, motivé de façon circonstanciée mettait fin à cette affaire suivie avec attention par plusieurs Etats membres. Nous examinerons comment l'arrêt concernant le Parti de la prospérité se rapporte aux affaires turques antérieures. Ensuite, nous examinerons s'il existe à ce propos des parallèles entre l'approche européenne et la jurisprudence américaine dans le domaine de la liberté d'expression et d'association. Pour terminer, nous formulerons quelques considérations concernant la légitimité démocratique de la dissolution des partis antidémocratiques.

(2) L'article 21, § 2 stipule ce qui suit : « *Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht* ».

(3) BVG 23 octobre 1952, *BVGE*, 1953.

(4) BVG 17 août 1956, *BVGE*, 1957.

1. L'arrêt *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres contre Turquie* du 31 juillet 2001

1.1. *La dissolution du Parti de la prospérité*

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles le procureur général turc près la Cour de cassation a décidé en 1997 de requérir la dissolution du Parti de la prospérité. La raison principale était que le parti aurait eu l'intention de réformer l'ordre laïque turc en un Etat islamique. Il est vrai que cela n'apparaissait pas dans le programme électoral ou dans les statuts du parti, mais résultait suffisamment du comportement et des déclarations des hauts fonctionnaires du parti, tel son président, Necmettin Erbakan. Parmi les faits rassemblés par le procureur général, citons les plaidoyers de certains membres du parti, partisans du port du voile dans les écoles et institutions publiques, les propositions visant à remplacer le caractère séculier de la République turque par un système multi-juridique, dans lequel des règles spécifiques seraient d'application pour chaque religion ou philosophie, et l'appel à la guerre sainte (*jihad*) dans le but de remplacer la loi turque par la *Charia*.

La Cour constitutionnelle turque a suivi les réquisitions du procureur général. Le 16 janvier 1998, elle a ordonné la dissolution du Parti de la prospérité qui, ainsi que le déclarait la Cour, était devenu « un centre d'activités contraires au principe de laïcité » (§ 22 de l'arrêt). Le parti a dû transférer ses biens au Trésor public, et un certain nombre de ses membres députés ont été déchus temporairement de leurs fonctions parlementaires. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle estimait le principe de laïcité essentiel à une société démocratique, et elle soulignait l'importance historique de ce principe pour la Turquie. En ce qui concerne la compatibilité de cette mesure avec la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour était d'avis que les dispositions invoquées par les parties (en premier lieu les articles 10 et 11 de la Convention européenne) n'étaient pas violées. Elle en appelait pour ce faire aux motifs de restrictions de l'article 11, paragraphe 2, et à l'article 17 (qui interdit de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des libertés reconnues dans la Convention européenne).

L'arrêt de la Cour constitutionnelle a fait disparaître de la scène politique un parti important. Avant sa dissolution, le Parti de la prospérité, fondé en 1983, faisait partie depuis longtemps de la vie politique turque. Il avait participé à plusieurs élections nationales et locales. En 1995, il avait obtenu 22 % des voix lors de l'élection de l'assemblée législative nationale, et en 1996, 35 % des voix aux

élections communales. Après être devenu, en 1995, le plus grand parti politique de Turquie (158 sièges à la Chambre législative), il avait formé une coalition avec le Parti de la juste voie, dirigé par Tansu Ciller. Pendant deux ans, le Parti de la prospérité a même fourni le Premier ministre turc, Necmettin Erbakan.

1.2. *La procédure à Strasbourg*

La Cour européenne se trouve fortement divisée sur la question de savoir si la Turquie a violé la Convention européenne en dissolvant le Parti de la prospérité. Selon quatre juges sur sept, ce n'était pas le cas. La différence n'est donc que d'une seule voix, ce qui indique un vote très serré, compte tenu de la présence du juge turc dans la majorité. Les requérants invoquaient une violation des articles 9, 10, 11, 14, 17 et 18 de la Convention européenne, et des articles 1 et 3 du Premier protocole de cette Convention. La Cour européenne examine uniquement la violation supposée de l'article 11, 1^o (liberté d'association). Nous traiterons d'abord le point de vue de la majorité de la Cour, et nous commenterons ensuite l'opinion minoritaire — rédigée par les juges chypriote grec, britannique et albanais.

1.2.1 Le point de vue majoritaire

Les parties ne contestent pas le fait que la dissolution du Parti de la prospérité constitue une ingérence dans la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention européenne (« *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats...* »). Pareille ingérence enfreint l'article 11, sauf si elle est « prévue par la loi », motivée par un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique ».

La Cour constate que les deux premières conditions sont certainement remplies (§ 38). Les mesures prononcées par le juge constitutionnel turc trouvent leur fondement dans la Constitution turque (art. 68, 69 et 84) et dans la loi concernant la réglementation des partis politiques. Compte tenu de l'importance du principe de laïcité pour la démocratie turque, la majorité de la Cour européenne conclut que plusieurs buts légitimes énumérés à l'article 11 étaient poursuivis par l'interdiction du parti : le maintien de la sécurité nationale et la sûreté publique, la défense de l'ordre et/ou la prévention du crime, ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui (§ 41). Le seul élément crucial subsistant est la question de savoir si les mesures turques peuvent être considérées comme « nécessaires dans une société démocratique ».

Quelques principes généraux

Avant d'examiner cette dernière condition, la Cour rappelle un certain nombre de principes généraux inclus dans la Convention européenne (§§ 42 et s.). Elle commence par signaler que la Convention européenne des droits de l'homme « doit se comprendre et s'interpréter comme un tout [...], visant à protéger la dignité de l'être humain; la démocratie et la prééminence du droit (*rule of law*) tiennent à cet égard un rôle clé ».

Concernant la démocratie, la Cour fait remarquer que « seules peuvent être investies des pouvoirs et de l'autorité de l'Etat des institutions créées par et pour le peuple ». Ensuite elle note qu'il n'y a pas de démocratie « lorsque la population d'un Etat, même majoritairement, renonce à ses pouvoirs législatif et judiciaire au profit d'une entité qui n'est pas responsable devant le peuple qu'elle gouverne, que cette entité soit laïque ou religieuse ».

Un autre principe de la Convention que la Cour rappelle est la prééminence du droit. Selon la Cour ce principe signifie « que tous les êtres humains sont égaux devant la loi, en droits comme en devoirs. Toutefois — poursuit-elle — la loi doit tenir compte des différences, étant entendu qu'il s'agit de distinctions entre les personnes et les situations qui ont une justification objective et raisonnable, visent un but légitime, sont proportionnées et conformes aux principes qui règnent normalement dans les sociétés démocratiques ». La Cour en déduit « qu'on ne saurait dire que la prééminence du droit règne sur le plan laïque lorsque des groupes de personnes subissent une discrimination au seul motif qu'ils représentent des sexes différents ou des convictions politiques et/ou religieuses différentes. Elle ne règne pas non plus lorsque des systèmes juridiques entièrement différents sont créés pour de tels groupes ».

En ce qui concerne l'article 11 de la Convention européenne, la Cour remet à l'esprit que, malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. Elle poursuit en signalant que « la protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Au sujet de la liberté d'expression, la Cour souligne une fois de plus « qu'il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 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. Selon la Cour il en va

d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, « eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie ».

Ensuite la Cour fixe les limites dans lesquelles les formations politiques peuvent mener des activités en bénéficiant de la protection des dispositions de la Convention. Sous ce rapport la Cour fait référence au point de vue adopté dans l'affaire *Parti communiste unifié c. la Turquie* : « (...) 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 un pays, et cela même quand ils dérangent. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. 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 » (§ 45). La Cour en déduit qu'un parti politique « peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions : (1) les moyens utilisés à cet effet 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 violence, 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 » (§ 46). A ce sujet, la Cour remarque encore « qu'on ne saurait exclure que le programme d'un parti politique ou les déclarations de ses responsables cachent des objectifs et intentions différentes de ceux qu'ils affirment publiquement » (§ 47).

Application au cas d'espèce.

Que signifie tout ceci pour la situation turque ? La dissolution du Parti de la prospérité était-elle, compte tenu des principes généraux repris ci-dessus, « nécessaire dans une société démocratique » ? En d'autres termes, existait-il un « besoin social impérieux », et la dissolution était-elle « proportionnée aux buts légitimes poursuivis » ? La majorité de la Cour répond de façon affirmative et conclut que l'ar-

ticle 11 de la Convention n'a pas été violé par l'interdiction de ce parti.

La Cour entame son examen par la constatation du fait que « le principe de laïcité est indispensable dans le maintien et la protection de la démocratie en Turquie » (§ 64). La Cour constitutionnelle turque a déjà souligné le contexte historique particulier des mesures contestées, faisant ainsi référence au régime théocratique qu'a connu la Turquie pendant la période ottomane. La majorité de la Cour est également consciente de la menace du passé récent, et elle estime que, compte tenu du fait qu'aujourd'hui encore une grande partie de la population turque est de religion musulmane, le danger qu'un régime théocratique soit réinstallé en Turquie n'est pas complètement illusoire.

C'est pourquoi la question de savoir si le Parti de la prospérité caressait réellement le projet d'installer en Turquie un régime théocratique est crucial. C'était d'ailleurs là le principal point litigieux entre les parties, qui maniaient toutes une interprétation différente du principe de laïcité. Pour cette raison, la Cour européenne vérifie elle-même si l'on peut conclure, sur la base des déclarations et des prises de positions de son président et de ses membres, à la nécessité de la dissolution du Parti de la prospérité (§ 66). Les arguments qu'a rassemblés à ce sujet le procureur général turc près la Cour de cassation peuvent, selon la Cour, être divisés en trois catégories : « (1) ceux d'après lesquels le Parti entendait instaurer un système multi-juridique instituant une discrimination fondée sur les croyances, (2) ceux selon lesquels il aurait voulu appliquer la *Charia* pour la communauté musulmane et (3) ceux qui se fondent sur les références faites par les membres du Parti au *djihad*, la guerre sainte, comme méthode politique ».

En ce qui concerne le premier argument, la Cour de Strasbourg souscrit à la position du gouvernement turc selon laquelle « un système multi-juridique introduirait dans l'ensemble des rapports de droit une distinction entre les particuliers fondée sur la religion, les catégoriserait selon leur appartenance religieuse et leur reconnaîtrait des droits et libertés non pas en tant qu'individus, mais en fonction de leur appartenance à un mouvement religieux »⁽⁵⁾. Les

(5) La Cour européenne cite la déclaration suivante d'Erbakan : « Il doit y avoir plusieurs systèmes juridiques (...) Cela a d'ailleurs déjà existé dans notre Histoire (...) il y a eu divers courants religieux. Chacun a vécu conformément aux règles juridiques de sa propre organisation, ainsi tout le monde vivait en paix (...) Nous allons

membres de la communauté islamique ne jouiraient pas, par exemple, des droits en matière d'égalité entre hommes et femmes. L'arrêt souligne qu'un tel système est incompatible avec le modèle de société qui sous-tend la Convention européenne. En effet, « il supprime le rôle de l'Etat en tant que garant des droits et libertés individuels et organisateur impartial de l'exercice des diverses convictions et religions dans une société démocratique » et « enfreint indéniablement le principe de non-discrimination des individus dans leur jouissance des libertés publiques » (§ 69).

Concernant le deuxième argument, la Cour européenne se range au point de vue du juge constitutionnel turc. Selon ce dernier la *Charia* est l'antithèse de la démocratie, de la raison et de la liberté humaine. De plus, pour la Cour européenne, la *Charia*, en ce qu'elle est bâtie sur des dogmes et reste fidèle à des lois divines, présente un caractère stable et invariable. Elle entre ainsi inévitablement en conflit avec « des principes tels que le pluralisme dans la participation politique ou l'évolution incessante des libertés publiques ». En outre, la position de la femme et la façon dont le droit pénal et la procédure pénale sont organisés dans la *Charia* sont « difficilement compatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie, tels qu'ils résultent de la Convention, comprise comme un tout ». Par conséquent, la majorité de la Cour décide qu'un parti qui défend l'introduction de la *Charia* ne peut être considéré comme « une association conforme à l'idéal démocratique sous-jacent à l'ensemble de la Convention » (§ 71).

Pour ce qui est du troisième argument, à savoir que le Parti de la prospérité propagerait la guerre sainte en tant que méthode politique, la Cour constate une certaine ambiguïté dans la terminologie de certains membres du parti. Même si les parties ne contestent pas le fait que le Parti de la prospérité ait toujours organisé ses actions politiques de façon légale, la majorité observe qu'une partie des responsables du parti ne semblent pas exclure le recours à la violence comme moyen politique. « S'il est vrai que les dirigeants du Parti de la prospérité n'ont pas appelé dans des documents gouvernementaux à l'usage de la force et de la violence comme moyen politique, ils ne se sont pas concrètement désolidarisés en temps utile des membres du parti qui soutenaient publiquement le recours potentiel à la force contre des politiques qui leur étaient défavorables. Dès

←

libérer l'administration du centralisme. L'Etat que vous avez instauré est un Etat de répression (...) Vous ne donnez pas la liberté de choisir son droit ».

lors, les dirigeants du Parti de la prospérité n'ont pas supprimé l'ambiguïté caractérisant ces déclarations quant à la possibilité de recourir aux méthodes violentes pour accéder au pouvoir et y rester » (§ 73).

La conclusion de la majorité

La Cour conclut que « les propos et les prises de position en cause des responsables du Parti de la prospérité constituent un ensemble et forment une image assez nette d'un modèle d'Etat et de société organisée selon les règles religieuses, conçu et proposé par le parti » (§ 75). De l'avis de la Cour, un tel projet est incompatible avec les principes fondamentaux de la démocratie et avec les valeurs sous-jacentes de la Convention.

La majorité ne semble cependant pas se limiter à cette constatation pour conclure qu'il existait un besoin social impérieux pour la dissolution du Parti de la prospérité. Après l'examen du caractère démocratique du projet politique du Parti de la prospérité, la Cour vérifie, dans un deuxième temps, quelles étaient les chances que le parti puisse effectivement réaliser ses objectifs. La Cour répète ce qu'elle avait déjà remarqué au début de son examen, à savoir que « le projet politique du Parti de la prospérité n'était ni théorique, ni illusoire, mais réalisable ». Elle cite à cela deux raisons. Premièrement, il est apparu que le Parti de la prospérité était un mouvement politique important, qui avait des chances réelles d'accéder au pouvoir et de réaliser son programme. Le parti a participé à plusieurs élections nationales et locales. Au cours de la période où ont eu lieu les déclarations incriminées de certains de ses responsables (1993-1997), le Parti a remporté d'importantes victoires électorales. Au moment de sa dissolution, presque un tiers de l'ensemble des sièges à la Chambre législative était aux mains de représentants du Parti. L'Histoire turque est un second facteur qui permet de conclure que le Parti de la prospérité avait bel et bien des chances réelles de mettre en application ses projets politiques. Le passé a prouvé que les organisations religieuses intégristes ont trouvé en Turquie un terreau fertile, ce qui leur a permis d'imposer leur projet social. « La Cour en déduit que les chances réelles qu'avait le Parti de la prospérité de mettre en application ses projets politiques donnent sans nul doute un caractère plus tangible et plus immédiat au danger que représentaient ces projets pour l'ordre public » (§ 76).

La majorité de la Cour conclut que les mesures contestées répondent à un besoin social impérieux. Les Etats signataires de la Convention peuvent « raisonnablement empêcher la réalisation d'un

tel projet politique, incompatible avec les normes de la Convention, avant qu'il ne soit mis en pratique par des actes concrets risquant de compromettre la paix civile et le régime démocratique dans le pays ».

Une telle ingérence dans la liberté d'association des partis politiques est autorisée, même si, comme l'a souligné la Cour, la marge d'appréciation en matière de dissolution des partis politiques doit être étroite (§ 80). Ceci implique que la Cour veillera de façon stricte à ce que la liberté d'association des partis politiques ne soit limitée que lorsque c'est strictement nécessaire dans une société démocratique.

En ce qui concerne, enfin, la proportionnalité de la mesure contestée, la Cour souligne que la dissolution d'un parti politique constitue « une mesure radicale et que des mesures d'une telle sévérité ne pouvaient s'appliquer qu'aux cas les plus graves ». Etant donné que les membres du Parti de la prospérité, à cinq exceptions près, ont pu continuer à exercer leur mandat politique et qu'ils n'ont pas subi de dommages matériels personnels de la dissolution de leur parti, la Cour estime que « les ingérences litigieuses étaient proportionnées aux buts légitimes poursuivis, compte tenu du besoin social impérieux auquel elles répondaient » (§ 82).

1.2.2. L'opinion dissidente

L'opinion dissidente a été rédigée conjointement par les juges chypriote, britannique et albanais. Ces trois juges estiment que la dissolution du parti et la décision de la Cour constitutionnelle turque de priver un certain nombre de membres du parti de leur mandat et de leur interdire pendant cinq ans de fonder ou de diriger un autre parti politique, constitue une ingérence disproportionnée dans la liberté d'association.

Selon l'opinion dissidente, un certain nombre de principes généraux, qui peuvent être déduits des trois arrêts précédents de la Cour européenne en matière de dissolution de partis en Turquie, est d'application *in casu*. Premièrement, on rappelle l'importance de la liberté d'expression, qui doit être comprise comme l'un des objectifs de la liberté d'association. Ensuite, on souligne le rôle important des partis politiques pour la démocratie. L'importance des partis politiques découle notamment de l'obligation pour les Etats signataires de la Convention d'organiser à des intervalles raisonnables, conformément à l'article 3 du Premier protocole de la Convention, 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. Cela n'est possible que lorsque des partis représentant les différentes tendances présentes dans le pays, peuvent participer à la lutte électorale et au débat politique. Par conséquent, une restriction de leur liberté n'est autorisée qu'aux cas les plus graves, et les Etats signataires de la Convention ne jouissent en cette matière que d'une marge d'appréciation très étroite.

C'est à la lumière de ces principes qu'il faut, selon les trois juges de la minorité, vérifier si les mesures contestées prises à l'encontre du Parti de la prospérité correspondent à un besoin social impérieux. Après analyse du programme du parti et des déclarations et positions de la direction du parti, ils concluent que ceci n'est pas le cas. Premièrement, ils constatent que rien, dans le programme du Parti de la prospérité, n'indique que celui-ci serait hostile à l'égard de la démocratie, ni qu'il tente de réaliser ses objectifs de façon violente. Les activités du parti ne laissent nullement apparaître, elles non plus, de telles intentions. En ce qui concerne les déclarations et propositions des membres du parti, la minorité considère qu'il s'agit là d'incidents isolés qui se sont à chaque fois produits dans un contexte différent et étalés sur une période de 6 ans, parfois longtemps avant que le Parti de la prospérité ait acquis un rôle politique important. Il est en outre remarquable, ajoute la minorité, qu'aucun membre important du parti n'ait été poursuivi pour ces agissements, et que les procédures contre les autres membres du parti datent, à une seule exception près, d'après le début du procès contre le parti. Par conséquent, la décision de dissoudre le parti tout entier sur la base de tels incidents isolés ne peut se justifier que sur la base d'arguments particulièrement convaincants. En l'occurrence, la minorité ne semble pas se formaliser outre mesure de la plupart des événements incriminés. Ainsi, elle estime que le plaidoyer en faveur du port du voile ou, pour citer un autre exemple, la réception de membres importants du clergé à la résidence officielle du Premier ministre, ne sont pas en soi assez graves pour conclure à la dissolution d'un parti. Selon le point de vue de la minorité, les propositions visant à introduire un système multi-juridique sont elles aussi, peu pertinentes. Elles datent de longtemps avant l'accession au pouvoir du Parti de la prospérité, et rien n'indique que ce dernier, une fois arrivé au pouvoir, a réellement tenté d'appliquer ce projet. En résumé, le point de vue de la minorité revient à dire que les intentions antidémocratiques du Parti de la prospérité sont insuffisamment démontrées.

1.3. Une nouvelle formule de critère ?

Contrairement à ce qui était le cas dans les affaires turques antérieures, la Cour européenne a dans l'arrêt annoté pris clairement position sur la situation des partis antidémocratiques. La Cour a défini les limites à l'intérieur desquelles les formations politiques peuvent mener des actions et revendiquer la protection de la Convention européenne.

Après l'analyse de la jurisprudence établie, la Cour semble proposer à cet égard la formule suivante : un parti politique « peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions : (1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; (2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. [...] Un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence, 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 » (§ 46).

L'application conséquente de ces deux critères entraîne un certain nombre de questions importantes. La Cour considère qu'un parti politique ne peut mener des actions que si les moyens mis en œuvre sont légaux et démocratiques « à tous points de vue ». En ces termes, le critère est formulé de façon particulièrement sévère. Que penser, par exemple, d'un parti politique dont les responsables participent — de façon systématique ou non — à des manifestations interdites ? Ou, pour donner un deuxième exemple, comment réagir face à un parti politique qui appelle à la désobéissance civile ? Il aurait sans doute mieux valu formuler la première condition de façon un peu plus stricte, afin que seuls les partis politiques appelant de façon *systématique* à faire usage de moyens illégaux puissent être interdits⁽⁶⁾. A notre avis, une autre réserve peut consister à ne prendre en considération que les délits violents graves. Les infractions à des dispositions pénales concernant des libertés fondamentales comme la liberté d'expression ou la liberté d'association et de réunion — dont la constitutionnalité est souvent contestée en elle-

(6) Voy. J. VELAERS, « Anti-democratische politieke partijen in het Belgisch publiekrecht », in A. BACKS, S. BAETEN, S. GUTWIRTH et K. LEUS (éd.), *Le nœud gordien des partis antidémocratiques. La loi, une épée à double tranchant ?*, Mys & Breesch, Gand, 2001, p. 96.

même — ne pourraient pas entraîner l'interdiction du parti (sauf si elles sont accompagnées de délits violents).

La question de savoir s'il faut qu'il y ait un recours effectif à des moyens illégaux avant de pouvoir conclure à la dissolution d'un parti constitue un second problème par rapport à la première condition. Ceci ne semble pas être le cas. Il ressort en effet de l'arrêt que l'incitation ou, mieux encore, le fait de ne pas s'opposer à l'utilisation de méthodes d'action illégales constitue en soi un motif suffisant pour justifier une ingérence dans la liberté d'association. La Cour européenne ne conteste pas que le Parti de la prospérité a toujours organisé ses actions politiques de façon légale. Cependant, le fait que les dirigeants du parti ne se soient pas désolidarisés en temps utile et de façon explicite des membres du parti favorables au recours à la violence comme moyen politique, semblait pertinent.

La deuxième condition non plus n'est pas sans poser un problème. La Cour avance que le projet d'un parti politique doit être compatible avec les « *principes démocratiques fondamentaux* ». Si les objectifs d'un parti ne respectent pas « *une ou plusieurs règles de la démocratie* » ou méconnaissent « *les droits et libertés qu'elle reconnaît* », la liberté d'association ne peut être invoquée. Immédiatement se pose la question de savoir ce qu'il faut entendre par « *une ou plusieurs règles de la démocratie* ». La réponse à cette question est moins évidente qu'on ne pourrait le penser de prime abord. En effet, le principe de démocratie connaît différentes interprétations, parfois fort divergentes. Ce désaccord démontre que la définition 'exacte' de la démocratie n'existe pas. La démocratie est au contraire un idéal qui doit toujours être réinterprété à la lumière des circonstances et des valeurs qui le sous-tendent (7). C'est pourquoi il aurait sans doute été souhaitable de restreindre le critère aux règles *essentiels* de la démocratie, à savoir les principes sur lesquels il existe une certaine

(7) Il est intéressant, dans ce contexte, de souligner la distinction entre les « *criteria concepts* » et les « *interpretive concepts* ». Les « *criteria concepts* » sont des principes que nous partageons parce que nous sommes d'accord sur les critères de leur bonne application. Nous partageons par exemple les critères d'application du principe 'table' (quatre pattes,...). D'autres principes, comme la démocratie, le droit et l'art sont des concepts interprétatifs. Nous ne partageons pas ces principes parce que nous sommes d'accord sur les critères de leur application correcte (il n'existe pas de critères partagés pour l'application du principe de démocratie), mais parce que nous sommes d'accord qu'ils représentent une certaine valeur, et que leur bonne application dépend de la question de savoir en quoi consiste exactement cette valeur — dans un cas concret. Voy. au sujet de cette distinction R. DWORKIN, *Law's Empire*, Londres, Fontana Press, 1985. Voy. également le texte de DWORKIN pour le Colloque NYU « Justice for Hedgehogs », 26 août 1999.

unanimité (dans les différentes interprétations). Le même problème se pose d'ailleurs par rapport à la référence aux droits et libertés⁽⁸⁾. Ainsi, peut-on se demander quels droits et libertés sont essentiels à la démocratie. S'agit-il uniquement des droits fondamentaux libéraux classiques ou un parti politique doit-il également souscrire aux droits sociaux et culturels ?

Le critère qui est proposé par la Cour européenne au début de l'arrêt concernant le Parti de la prospérité est critiquable sur un autre point plus fondamental. En ne préconisant que deux critères (de fond) pour admettre l'interdiction d'un parti, la Cour semble opter en premier lieu pour une conception délibérément combative de la démocratie. Cette approche n'est guère surprenante. En effet, la Convention européenne a un caractère délibérément « combattif »⁽⁹⁾. Ceci apparaît du fait que la Convention a prévu la possibilité d'un abus des droits fondamentaux (voy. l'article 17). Cette mesure de précaution s'explique par le fait que la Convention a été conçue, dans une large mesure, en réponse aux excès de la Seconde Guerre mondiale et comme garantie contre la « menace communiste ». Cependant, la question se pose de savoir si ces deux conditions ne rendent pas la démocratie européenne un peu *trop* combative, et n'exposent pas trop le droit d'association et la liberté d'expression à des limitations arbitraires par les Etats signataires. Une application conséquente de ces deux critères n'est-elle pas la porte ouverte à une offensive contre les ennemis imaginaires de la démocratie ? Afin de pouvoir répondre à ces questions, il est utile de prendre en compte l'abondante jurisprudence américaine sur les expressions et organisations subversives. Il est intéressant de vérifier si le critère utilisé dans ce contexte est similaire.

2. La jurisprudence américaine et le critère du *clear and present danger*

Dans ses arrêts, la Cour européenne ne fait jamais ou rarement, référence à la jurisprudence pertinente d'autres cours supranationales ou constitutionnelles. Ceci est regrettable. Si l'on admet que certains droits fondamentaux comme la liberté d'expression et la liberté d'association ne sont pas des principes simplement variables dans le temps et dans l'espace, mais revêtent au contraire un caractère universel, une étude juridique comparative peut contribuer à

(8) Ceux-ci aussi sont toujours sujets à interprétation. Voy. J. VELAERS, *l.c.*, 107.

(9) E. BREMS, « Democratie en zelfverdediging », in *Democratie op het einde van de 20ste eeuw*, Koninklijke Academie W.L.S.K., Bruxelles, 1994, 319.

une interprétation mieux étayée de ces droits. Surtout lorsque des concepts juridiques sont empruntés, sciemment ou non, à la jurisprudence étrangère, l'étude de cette jurisprudence est indiquée pour une bonne compréhension des principes en question.

La société américaine a été et est, elle aussi, confrontée à des organisations et expressions antidémocratiques. Afin de définir dans quelle mesure ces groupements jouissent de la protection de la Constitution américaine, la jurisprudence de la Cour suprême américaine a développé le critère du *clear and present danger* ⁽¹⁰⁾. Ce critère a été formulé pour la première fois dans la jurisprudence relative au premier amendement ⁽¹¹⁾ concernant l'interdiction pénale d'expressions subversives, et il a, au fil du temps, joué un rôle important dans la jurisprudence en matière de liberté d'expression en général. A plusieurs reprises, le critère original a été reformulé, vidé de sa substance, rejeté, réhabilité et rendu plus sévère. Dans ce qui suit, nous passons en revue les principaux arrêts qui se rapportent à l'application du critère du *clear and present danger* dans l'interdiction d'organisations antidémocratiques. On peut classer cette jurisprudence sur la base des événements historiques qui ont donné lieu à des limitations pénales de la liberté d'expression.

2.1. *La jurisprudence suite à la Première Guerre mondiale*

Le critère du *clear and present danger* a été développé dans un certain nombre d'affaires qui avaient trait à la loi anti-espionnage de 1917 (et à des amendements ultérieurs). Cette loi, qui avait pour objectif principal la protection des informations militaires, contenait quelques dispositions réprimant certaines formes d'expression. Elle interdisait notamment de faire, en temps de guerre, des déclarations délibérément fausses qui pouvaient gêner les opérations militaires des troupes américaines, susciter l'insubordination, l'objection de conscience ou la mutinerie ou compliquer le recrutement des miliciens. Cette loi anti-espionnage a suscité plus de 2000 condamnations. Seul un nombre réduit d'affaires est allé jusqu'à la Cour suprême.

(10) Voy. notamment J.A. PETERS, *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting*, Ars Aequi Libri, Leiden, 1981, 194 et s. Pour une analyse récente de certaines jurisprudences, voy. A.J. NIEUWENHUIS, « De ruimte voor racistische uitlatingen in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië », in G.A.I. SCHULTJ et D. VOORHOOF (éd.), *Vrijheid van meningsuiting, racisme en revisionisme*, Academia Press, Gand, 1995, 99-117.

(11) « *Congress shall make no law... abridging the freedom of speech or of the press...* ».

L'une d'entre elles *Schenck v. United States* était l'affaire dans laquelle étaient poursuivis les auteurs d'un pamphlet distribué aux militaires américains. Ce document dénonçait le tirage au sort des miliciens pour la guerre contre l'empire allemand comme un crime contre l'Humanité, monstrueux et despotique, qui ne servait que les intérêts du capitalisme de Wall Street. Le pamphlet appelait par conséquent à protester contre la politique américaine. Le juge Holmes, qui a rédigé dans cette affaire l'opinion majoritaire, a formulé comme suit le critère du *clear and present danger* : « *the question in every case is whether the words are used in such circumstances and are of such nature as to create a clear and present danger that they will bring about the substantive evils that Congress has the right to prevent* »⁽¹²⁾. Selon Holmes, il s'ensuit qu'il convient dans chaque affaire, de vérifier à quel point le danger est tangible et présent avant qu'une expression puisse être interdite. Ainsi, une mesure répressive qui constitue en temps de paix une violation du *First Amendment* peut par exemple être justifiée en temps de guerre.

Quelques années plus tard, dans l'affaire *Abrams v. United States*, la question du critère du *clear and present danger* fut abordée une nouvelle fois. Cette fois, les ouvriers des usines d'armement américaines avaient incité à arrêter la production d'armes utilisées contre la révolution russe. La majorité de la Cour suprême a confirmé les condamnations sur la base de l'arrêt *Schenck*. Le juge Holmes, qui se trouvait cette fois dans le camp dissident, a souligné qu'il faut faire preuve d'une prudence particulière dans la répression de la libre expression. Les mesures répressives contre la libre expression sont inadmissibles, « *unless they so imminently threaten immediate interference with the lawful and pressing purposes of the law that an immediate check is required to save the country* »⁽¹³⁾. Un pamphlet « innocent » qui ne constituait aucun « danger immédiat » pour le pays ne pouvait par conséquent pas donner lieu à une condamnation.

2.2. Les arrêts *Red scare*

Après la Première Guerre mondiale et la révolution russe, les Etats-Unis sont entrés dans l'époque dite « *Red Scare* ». Au cours de cette période (les années 20 et 30 du siècle dernier), une grande majorité des Etats américains a voté des lois censées combattre la

(12) *Schenck v. United States*, 249 U.S. 47, 39 S.Ct. 247, 63 L.Ed. 470 (1919).

(13) *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616, 40 S.Ct. 17, 63 L.Ed. 1173 (1919).

propagation de formes criminelles de l'anarchisme et du syndicalisme. L'affaire *Gitlow v. New York* concernait la condamnation d'un certain nombre de membres de l'aile gauche du Parti socialiste (14). Selon l'acte d'accusation, ceux-ci avaient prêché le renversement et la réorganisation de l'ordre existant au moyen de la dictature du prolétariat et de l'installation d'un régime communiste. La Cour était d'avis que le critère du *clear and present danger* n'était pas d'application. Cependant, dans une opinion dissidente, le juge Holmes appliqua une nouvelle fois le célèbre critère. Pour Holmes, il n'y avait *in casu* aucun danger immédiat pour l'ordre constitutionnel existant, puisque seul une faible proportion de la population était favorable aux idées communistes.

Dans l'arrêt *Whitney v. California*, la Cour suprême a confirmé une condamnation pour appartenance à une organisation d'extrême gauche (le Parti communiste ouvrier) et la participation à son organisation (15). Les juges Brandeis et Holmes ont rédigé une opinion dissidente. Tous deux constataient que la clause pénale appliquée réprimait le simple fait de former une association et d'en être membre, même si cette organisation n'avait encore entrepris aucune tentative de réaliser ses objectifs. Selon Brandeis et Holmes, une mesure aussi extrême était contraire à la liberté d'expression et d'association. Une fois de plus, le critère du *clear and present danger* fut mis en lumière. D'après l'opinion dissidente, une mesure répressive n'est constitutionnelle que si les deux conditions suivantes sont remplies : (1) il faut un motif raisonnable pour supposer que le danger perçu est imminent, et (2) il faut un motif raisonnable pour supposer que le danger perçu est grave. Seul un état d'urgence peut justifier la limitation de la liberté d'expression et d'association.

2.3. *Les poursuites relatives au Smith Act*

Après la Seconde Guerre mondiale, les Américains continuaient à se méfier du « péril rouge ». Avec à l'arrière plan les travaux du sénateur Joseph McCarthy, les leaders nationaux du Parti communiste furent poursuivis sur base du *Smith Act*.

L'affaire la plus importante de cette époque : *Dennis v. United States* (16). Les requérants devant la Cour suprême étaient accusés d'avoir fondé le Parti communiste et d'avoir propagé le renversement violent du gouvernement américain. Se référant à l'opinion

(14) *Gitlow v. New York*, 268 U.S. 652, 45 S.Ct. 625, 69 L.Ed. 1138 (1925).

(15) *Whitney v. California*, 274 U.S. 357, 47 S.Ct. 641, 71 L.Ed. 1095 (1927).

(16) *Dennis v. United States*, 341 U.S. 494, 71 S.Ct. 857, 95 L.Ed. 1137 (1951).

dissidente de Holmes et Brandeis dans l'affaire *Whitney*, la majorité de la Cour appliqua le critère du *clear and present danger*. Cependant, pour l'interprétation du critère, ils firent appel à une formulation du juge Learned Hand : « *in each case courts must ask whether the gravity of the 'evil', discounted by its probability, justifies such invasion of free speech as is necessary to avoid that danger* ». La majorité rejeta également l'opinion selon laquelle les chances de succès d'un parti ou groupement constituent en soi un élément crucial du critère. Pour la Cour, il convient de tenir compte du contexte de l'affaire. Le Parti communiste était une organisation bien structurée et disciplinée, dont les membres pouvaient s'infiltrer à des endroits stratégiques et se tenaient prêts à passer à l'action lorsque les dirigeants du parti leur en donneraient l'ordre. D'après la Cour, cette constatation, combinée à une situation internationale tendue en raison de la succession de crises mondiales, faisait du Parti communiste un danger tangible et immédiat pour la nation.

2.4. La portée du critère du *clear and present danger*

La portée exacte du critère du *clear and present danger*, qui a continué, même après l'affaire *Dennis*, à jouer un rôle important dans la jurisprudence relative au premier amendement⁽¹⁷⁾, n'est pas toujours aussi claire. En tout cas, l'idée centrale est que le contenu d'une expression ou l'objectif d'une association en soi n'offrent aucun motif suffisant pour justifier une intervention pénale. Outre le caractère subversif et antidémocratique de l'opinion ou de l'organisation, il faut qu'il existe un danger tangible et immédiat pour l'ordre constitutionnel existant. La jurisprudence citée indique que ce danger peut se manifester de diverses façons. Dans l'affaire *Gitlow*, il était précisé que seule une faible proportion de la population soutenait les idées incriminées, de sorte qu'elles ne représentaient qu'un faible danger. Il en va autrement lorsqu'une organisation antidémocratique parvient à mobiliser une grande partie de la population. Il est établi que le danger perçu doit être grave. Dans leur opinion dissidente dans l'affaire *Whitney*, Holmes et Brandeis citaient l'exemple d'une association qui défend le droit moral de pénétrer sur des terrains privés. Le danger que constitue cette association pour le droit constitutionnel à la propriété n'est évidemment pas suffisamment grave pour justifier des mesures pénales. Le

(17) Voy. notamment l'affaire *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444, 89 S.Ct. 1827, 23 L.Ed.2d 430 (1969). Dans cette affaire, le critère du *clear and present danger* a été expliqué dans le sens où la libre expression ne peut être limitée que si elle incite à une « action illégale imminente » (*'incitement to imminent lawless action'*).

contexte dans lequel est posé un acte peut également être pertinent pour l'appréciation de la gravité du danger. Dans l'affaire *Dennis*, la Cour suprême a par exemple apprécié la situation politique internationale de l'époque pour conclure que le Parti communiste constituait un *clear and present danger*. Un autre élément essentiel du *clear and present danger* est l'exigence de la proximité du danger. Le danger perçu ne peut pas être purement hypothétique ou trop éloigné. Il doit présenter au contraire un caractère « menaçant » ou « imminent ».

Le critère du *clear and present danger* n'est pas sans poser de problèmes. Comment déterminer, par exemple, le moment à partir duquel un parti politique constitue un danger menaçant pour l'ordre public? Un tel exercice implique toujours une forme de spéculation sur des événements futurs. A cet égard, on peut se poser la question de savoir si une cour constitutionnelle est l'instance la plus appropriée pour procéder aux considérations et aux évaluations qui s'imposent dans ce contexte.

3. Quelques considérations concernant la légitimité démocratique de l'interdiction d'un parti

3.1. *Le critère européen contre le critère du clear and present danger*

On l'a vu, le critère du *clear and present danger* est très différent du critère que préconise la Cour européenne au début de l'arrêt concernant le Parti de la prospérité. La Cour européenne ne semble manier dans cet arrêt que deux conditions pour l'admissibilité des activités d'un parti politique, à savoir le caractère démocratique des moyens mis en œuvre et des réformes proposées (§ 46). Ce critère ne vérifie d'aucune manière à quel point le danger perçu est grave et proche pour l'ordre démocratique (les deux composantes du critère du *clear and present danger*). Il suffit que le projet d'un parti politique soit antidémocratique pour que des mesures répressives puissent être justifiées. Les chances pour qu'un parti arrive effectivement au pouvoir et puisse ainsi réaliser ses objectifs ne sont d'aucune importance dans ce contexte.

La question se pose de savoir laquelle de ces deux formules doit être préférée. Des associations ne peuvent-elles être interdites que si elles représentent un danger tangible et imminent pour la société ou peuvent-elles être combattues uniquement sur la base du contenu de leur projet? La doctrine néerlandophone offre diverses réponses à cette question. Selon J. Velaers, les partis qui s'opposent aux

principes fondamentaux de la démocratie doivent faire l'objet de sanctions ⁽¹⁸⁾. Cependant, il rejoint la position de J.A.O. Eskes, qui estime que dans une démocratie, l'interdiction et la dissolution des partis politiques doivent rester un « *ultimum remedium* », qui n'est appliqué que « lorsque le fonctionnement effectif de l'Etat de droit démocratique est menacé de façon tangible et immédiate » ⁽¹⁹⁾. A.W. Heringa et T. Zwart estiment que l'interdiction d'un parti sur la base de ses prises de position est inadmissible, à moins que la propagation de ces idées ne mène directement à une atteinte à des biens substantiels comme des personnes physiques et/ou leurs biens matériels ⁽²⁰⁾. E. Brems plaide elle aussi pour une certaine retenue dans l'application de mesures répressives. Il faut toujours examiner en profondeur, écrit-elle, si la sanction ne cause pas plus de dommages à l'Etat de droit démocratique que le fait sanctionné. Pourtant, il n'est apparemment pas nécessaire, selon Brems, d'attendre que l'Etat de droit démocratique soit menacé de façon tangible et immédiate. En effet, les mesures limitatives doivent être prises à un stade précoce, sinon, estime-t-elle, elles perdent leur légitimité démocratique formelle ⁽²¹⁾. Dans le même sens, D.J. Elzinga estime qu'il faut distinguer entre les partis qui ont un grand nombre d'adeptes et les partis ne représentant qu'une faible minorité. C'est seulement dans ce dernier cas qu'une interdiction du parti serait possible, puisqu'une telle mesure doit s'appuyer sur un consensus suffisant pour bénéficier d'une légitimité démocratique (formelle) ⁽²²⁾.

La réponse à la question de savoir à quelles conditions la dissolution d'un parti est justifiée dépend de l'importance accordée à la liberté d'expression et à la liberté d'association. Un critère de fond justifiera plus aisément une ingérence dans ces deux droits, ce qui leur assure une protection moindre qu'avec le critère du *clear and present danger*, par exemple. Ainsi, un parti qui propose un programme antidémocratique mais qui ne dispose que d'une adhésion marginale (et qui est donc à ce moment donné totalement inoffen-

(18) J. VELAERS, *l.c.*, 96.

(19) J.A.O. ESKES, « Partijverbod en kiesrecht », *N.J.B* 1978, 39.

(20) A.W. HERINGA et T. ZWART, « Wetsontwerp verboden rechtspersonen », *T.v.O.*, 1982, 665.

(21) E. BREMS, *l.c.*, 347. La question se pose de savoir si en prenant des mesures répressives à un stade précoce, leur légitimité démocratique matérielle n'est pas annulée (voy. ci-dessous).

(22) D.J. ELZINGA, « De politieke partij en het constitutionele recht », 43-147, cité in E. BREMS, *l.c.*, 344.

sif), pourrait en principe déjà être interdit sur la base du critère européen.

Pour évaluer le critère américain et les deux conditions européennes, il importe donc de savoir *pourquoi* la liberté d'expression et la liberté d'association sont protégées⁽²³⁾. L'argumentation qui a été développée à ce sujet dans la jurisprudence et dans la philosophie politique peut être répartie en deux catégories⁽²⁴⁾. Une première catégorie d'arguments est de nature instrumentaliste et considère la liberté d'expression et la liberté d'association comme des droits qui doivent être protégés en raison des effets bénéfiques qu'ils peuvent entraîner. La liberté d'expression est importante, dit-on, parce que la libre discussion mènera à la découverte de la vérité et au démasquage du mensonge (« *the free marketplace of ideas* »), ou parce qu'un débat politique libre contribuera à une bonne gestion politique. Certains argumentent parfois qu'en exprimant et en réfutant les idées « dangereuses », on évite que de telles idées gagnent du terrain en sous-main et qu'elles minent la société de façon sournoise. La liberté d'association est, elle aussi, justifiée sur la base des conséquences positives qu'elle a sur la société. Il suffit, en guise d'illustration, de se référer une nouvelle fois à la jurisprudence de la Cour européenne, qui souligne la grande importance de la libre formation des partis politiques pour le fonctionnement des institutions démocratiques⁽²⁵⁾. Un argument utilitariste souvent cité contre l'interdiction des partis est le fait que par une telle mesure, on se prive d'un « thermomètre politique » et que l'on se trouvera confronté à des partis opérant dans l'ombre et luttant par des moyens illégaux, ce qui est peut-être encore plus dangereux qu'un parti officiel anti-démocratique⁽²⁶⁾.

La liberté d'expression et la liberté d'association signifient cependant plus que cela. Ces deux droits sont précieux, pas seulement parce qu'ils contribuent à un meilleur fonctionnement de la démocratie, mais surtout parce qu'ils sont des éléments essentiels et

(23) Voy. également S. SOTTIAUX, « Het Arbitragehof herwaardeert de vrijheid van meningsuiting. Enkele bedenkingen over de vrijheid van meningsuiting in een multiculturele samenleving », *R. W.* 2001-02, p. 191.

(24) Pour une vue d'ensemble, voy. A. HALWORTH, *Free Speech*, Routledge, Londres, 1998, p. 263. Voy. également K. RAES, « Vrijheid van meningsuiting en de revisionistische geschiedvervalsing », in G.A.I. SCHULJT et D. VOORHOOF (éd.), *Vrijheid van meningsuiting, racisme en revisionisme*, Academia Press, Gand, 1995, 31-79.

(25) Voy. notamment Cour eur. dr. h., arrêt *Parti communiste Unifié de Turquie et autres c. Turquie*, §§ 42 et 43.

(26) E. BREMS, *op. cit.*, 344, ainsi que les auteurs y cités.

constitutifs d'un système juste⁽²⁷⁾. Un système juste suppose que l'Etat traite ses administrés en personnes moralement responsables. La responsabilité morale exige que chaque individu puisse décider lui-même de ce qui est bien et mal dans la vie, qu'il puisse exprimer ses idées à ce sujet envers les autres membres de la communauté à laquelle il appartient et qu'il ait la possibilité de se réunir avec des personnes de même opinion. Une communauté qui ne permet pas — tant qu'il n'y a pas de danger tangible pour l'ordre existant — que ses citoyens expriment ou entendent des opinions qui sont inquiétantes, choquantes ou blessantes ou forment des associations qui refusent les principes démocratiques, nie la responsabilité morale de ses citoyens. C'est pourquoi une limitation de la liberté d'expression et d'association sur la seule base d'éléments de fond, méthode que la Cour européenne semble suggérer au début de son arrêt concernant le Parti de la prospérité, est une façon peu attrayante de défendre nos institutions démocratiques.

3.2. *La légitimité démocratique de l'interdiction d'un parti*

On ne peut répondre à la question de la légitimité de l'interdiction d'un parti qu'à partir d'une conception normative de la démocratie, donc à partir d'arguments avancés afin de justifier le régime démocratique⁽²⁸⁾. Dans le débat sur le droit à l'existence des partis antidémocratiques, il est abondamment fait référence à la distinction entre deux visions de la démocratie, que l'on pourrait désigner respectivement comme la position procédurale ou formelle et la position fondamentale ou matérielle⁽²⁹⁾. Selon la conception formelle, la démocratie doit être définie en termes de règles de prise de décision. Le principe de démocratie ferait référence à des dispositions de nature formelle, procédurale, sans rien fixer sur le fond des décisions. Dans cette conception, l'accent est mis sur les élections libres et la prise de décision par la majorité, et sur les « droits démocratiques » qui sont censés rendre tout cela possible, comme le droit

(27) R. DWORKIN, *Freedom's Law, The Moral Reading of the American Constitution*, University Press, Oxford, 1996, 200. Voy. également à ce sujet K. RAES, « Kan de democratie democratisch worden beschermd? », in A. BACKS, S. BAETEN, S. GUTWIRTH et K. LEUS (éd.), *op. cit.*, 11 et s.

(28) G.A. VAN DER WAL, « Partijverbod en democratietheorie », *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtsatheorie* 1985, 93.

(29) Voy. notamment E. BREMS, *op. cit.*, 315-318; F. OST, « Le sphinx aux portes de la cité. Questions pour introduire un débat », in A. BACKS, S. BAETEN, S. GUTWIRTH et K. LEUS (éd.), *op. cit.*, pp. 3-4; G.A. VAN DER WAL, « Formele en materiële democratie », in A.W. MUSSCCHENGA et F.C.L.M. JACOBS (éd.), *De liberale moraal en haar grenzen*, Kok, Kampen, 1992, pp. 99-123 et J. VELAERS, *op. cit.*, pp. 65-68.

de vote égalitaire de chaque citoyen, le droit de se réunir en partis politiques et en groupes de pression, la liberté d'expression et en particulier le débat politique libre, le droit de réunion pacifique, y compris le droit de manifester, etc. Dans la jurisprudence de la Cour européenne, ce concept procédural de la démocratie est fortement accentué⁽³⁰⁾. Ceci ressort notamment de la jurisprudence qui proclame que la liberté d'expression mérite une protection particulière dans les affaires d'intérêt public (ce qu'on appelle le « *public speech* »). La même conception de la démocratie sous-tend les arrêts dans lesquels la Cour européenne souligne l'importance de la liberté de former des partis pour le fonctionnement de la démocratie (importance qui ressort notamment, selon la Cour, de l'obligation d'organiser à des intervalles raisonnables des élections libres au scrutin secret) (§ 75). Dans l'arrêt concernant le Parti de la prospérité, la Cour européenne souligne que la démocratie suppose qu'un rôle soit attribué au peuple (§ 75). Une fois de plus, c'est ici le côté procédural de la démocratie (participation du citoyen à la prise de décision, par exemple au moyen d'élections) qui est mis en lumière. On oppose à ce concept procédural de la démocratie une approche plus matérielle (« *substantive democracy* »). Dans cette approche, les procédures de décisions ne constituent plus un but en soi, mais sont considérées comme une façon de réaliser un certain objectif, par exemple la réalisation maximale des droits et libertés de chacun. Dans cette conception, la teneur démocratique d'un régime politique n'est donc pas exclusivement définie par la façon dont une certaine décision se prend (par exemple par une majorité de représentants élus ou après participation directe de l'électorat), mais également par le résultat de cette procédure de décision. Ce résultat doit être mis à l'épreuve d'une norme de fond. Une conception matérielle de la démocratie peut être fondée sur l'une ou l'autre forme d'ancrage institutionnalisé des droits de l'homme, ainsi protégés contre leur révision selon la conception procédurale de la démocratie. Dans la jurisprudence de la Cour européenne, on retrouve également un certain nombre de références au principe fondamental de la démocratie. Ainsi, la Cour a déjà souligné à plusieurs reprises qu'il existe un lien évident entre les droits de l'homme incorporés dans la Convention européenne et la démocratie⁽³¹⁾. En tout cas, la démocratie est, selon le préambule à la Convention européenne, le sys-

(30) J. VELAERS, *op. cit.*, p. 66.

(31) Cour eur. dr. h., arrêt *Parti communiste Unifié de Turquie et autres c. Turquie*, § 45.

tème politique dans lequel les droits et libertés fondamentaux se portent le mieux ⁽³²⁾.

Pour certains, la distinction entre démocraties formelle et matérielle a des conséquences importantes pour la légitimité démocratique de l'interdiction d'un parti. En effet, les partisans d'une conception fondamentale de la démocratie plaident pour une démocratie très combative. Ils estiment que l'interdiction d'un parti politique (qui peut avoir participé avec succès à des élections) peut éventuellement constituer une infraction à la démocratie procédurale, mais que celle-ci est justifiée du point de vue de la démocratie matérielle, à savoir en tant que protection des valeurs qui sous-tendent la démocratie. Les partis politiques hostiles aux droits de l'homme, argumentent-ils, rejettent la démocratie elle-même. Leurs objectifs antidémocratiques constituent en soi un motif suffisant pour leur dissolution forcée. Compte tenu de leur caractère antidémocratique, ils ne peuvent invoquer des droits dits « formellement démocratiques » comme la liberté d'expression et d'association.

Ce raisonnement est quelque peu problématique. Il a pour défaut d'interpréter la liberté d'expression et d'association (uniquement) comme des droits formellement démocratiques. Nous avons déjà soutenu plus haut que ces deux droits forment en premier lieu les éléments essentiels et constitutifs d'un système juste. Ces deux droits sont donc, avec d'autres, les fondements par excellence de la démocratie. Par conséquent, une ingérence dans la liberté d'expression et d'association — tant qu'il n'y a pas de danger tangible et évident pour l'ordre existant — est non seulement contraire au concept procédural de la démocratie, elle est en premier lieu une infraction à la démocratie en tant que projet fondamental. La légitimité démocratique des sanctions juridiques à l'encontre des partis antidémocratiques sur la seule base d'éléments de fond ne peut par conséquent pas être justifiée, même sur la base du principe matériel de la démocratie.

Une conception matérielle de la démocratie n'implique cependant pas que la démocratie ne puisse pas se défendre. La liberté d'expression et la liberté d'association ne sont d'ailleurs pas les seuls fondements de la démocratie. Ce qui importe, c'est le moment auquel il faut intervenir. Du point de vue de la conception matérielle de la démocratie, ce moment intervient lorsqu'il existe un danger tan-

(32) Ceci a été reconnu par la Cour dans l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* du 2 mars 1987 (§ 47).

gible et imminent (« *clear and present danger* ») pour l'ordre existant. Ce n'est qu'ainsi que l'on peut assurer une protection optimale de la liberté d'expression et d'association, sans mettre en danger la démocratie (et les autres valeurs qu'elle sous-tend) (³³).

4. Une condition de dissolution supplémentaire dans le critère européen?

Les deux critères de fond que la Cour européenne préconise dans ses considérations générales sont clairs et ne laissent, à première vue, que peu de marge de manœuvre. Pourtant, il faut poser la question de savoir si l'arrêt du 31 juillet 2001 implique nécessairement qu'un parti politique peut être interdit dès qu'une de ces deux conditions ne serait pas remplie. En effet, nous avons déjà souligné plus haut que la Cour ne se limite pas à la constatation que le Parti de la prospérité tente de réaliser un programme antidémocratique par des voies antidémocratiques. Quand elle étudie s'il existe un besoin social impérieux pour la mesure contestée, la Cour européenne a également vérifié, dans un deuxième temps, quelles étaient les chances que le Parti de la prospérité ait effectivement pu réaliser son projet (§ 76). A cet égard, la Cour constate que le projet politique du Parti de la prospérité n'était ni théorique, ni illusoire, mais réalisable. La Cour cite à cela deux raisons. Premièrement, il s'est avéré que le Parti de la prospérité était un mouvement politique important, avec des chances réelles d'accéder au pouvoir et de mettre en application ses projets politiques. Un second facteur qui fait que le Parti de la prospérité avait une chance réelle de succès découle, selon la Cour, de l'histoire turque. Le passé a en effet démontré que les organisations religieuses intégristes ont trouvé en Turquie un terrain fertile, ce qui leur a permis d'imposer leur projet social. Ces deux éléments, conclut la Cour, font du Parti de la prospérité un « danger tangible et immédiat » pour l'ordre public en Turquie.

L'importance de ce passage pour la conclusion finale n'est pas évidente de prime abord. Au cours de l'examen concernant l'existence d'un besoin social impérieux, il est d'abord abondamment fait référence au caractère antidémocratique du projet du Parti de la prospérité, tel qu'il ressort des déclarations de fonctionnaires importants du parti. Ce n'est qu'à la fin de ces considérations que la Cour constate « également » que le Parti de la prospérité constitue un

(33) Pour le conflit entre la liberté d'expression et d'association et les autres droits fondamentaux, voy. S. SOTTIAUX, *op. cit.*, p. 191.

danger « tangible et immédiat » pour l'ordre public en Turquie. Cependant, un peu plus loin dans l'arrêt, la Cour estime que l'interdiction contestée du parti « répond à un besoin social impérieux dans la mesure où les responsables du parti, avaient déclaré avoir l'intention d'établir un système multi-juridique et d'instaurer la loi islamique (la *Charia*) et avaient laissé planer un doute sur leur position quant au recours à la force afin d'accéder au pouvoir et notamment d'y rester » (§ 80). Or, ici il n'est plus question d'un danger effectif pour l'ordre public.

Il semble donc que deux interprétations du passage en question sont possibles. Soit la Cour considère le danger réel que constitue le Parti de la prospérité pour l'ordre public en Turquie (voy. l'histoire turque, la grande popularité du parti, etc.), comme un argument supplémentaire à l'appui de sa décision, soit il s'agit d'une condition essentielle pour l'admissibilité de la dissolution contestée. Dans ce cas, il ne suffit pas, en d'autres termes, qu'un parti politique ait des intentions antidémocratiques, mais il est également requis que ce parti constitue un danger tangible et immédiat pour l'ordre public, pour que des mesures répressives soient justifiées.

La seconde interprétation nous semble la plus attrayante. Elle limite la possibilité pour les Etats signataires d'intervenir sur la seule base du contenu du projet d'un parti politique, lorsque ce parti ne présente pas un danger immédiat et tangible. On introduit ainsi un critère qui présente plusieurs similitudes avec le critère américain du *clear and present danger*. Une telle interprétation s'accorde également mieux avec l'idée selon laquelle la liberté d'association et la liberté d'expression ne sont pas importantes uniquement en tant qu'instruments pour le bon fonctionnement d'une démocratie ou pour d'autres objectifs qui méritent d'être défendus, mais sont avant tout des conditions nécessaires pour un système juste (voy. ci-dessus). Enfin, l'introduction de cette condition permet de distinguer de façon plus nette l'arrêt du 31 juillet 2001 de la jurisprudence européenne antérieure en ce qui concerne les dissolutions de partis turcs. Dans ces affaires, la Cour européenne a conclu qu'il y avait eu violation de la Convention, parce que les objectifs des partis dissous n'étaient pas antidémocratiques. C'est là la principale différence avec le Parti de la prospérité, dont le programme a été jugé, pour sa part, contraire à la démocratie. Une seconde différence importante entre l'affaire en question et les affaires turques antérieures est le fait que le Parti de la prospérité — contrairement aux trois partis précédents (relativement modestes) — était le seul à avoir de réelles chances de réaliser ses objectifs, et qu'il signifiait

ainsi un danger immédiat pour l'ordre public. N'oublions pas que le programme du Parti de la liberté et de la Démocratie comportait lui aussi un certain nombre de points de vue dont le gouvernement turc estimait qu'ils constituaient une menace pour l'Etat de droit séculier (voy. la proposition du parti de supprimer le département gouvernemental chargé des affaires religieuses) (§ 41). Pourtant, dans cette affaire, la Cour européenne n'a pas estimé que la dissolution répondait à un besoin social impérieux. Ceci pourrait être lié au fait que le Parti de la liberté et de la démocratie était beaucoup moins important que le Parti de la prospérité, et qu'il ne constituait pas, par conséquent, un danger tangible et immédiat pour l'ordre public.

5. Considérations finales

L'arrêt de la Cour européenne concernant le Parti de la prospérité est important à plus d'un point de vue. Dans ce texte, nous avons examiné sous quelles conditions la Cour estime possible la dissolution forcée d'un parti politique. Au début de son arrêt, la Cour introduit deux critères que doit remplir un parti politique afin de pouvoir bénéficier de la protection de la Convention européenne : (1) les moyens utilisés doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; (2) le changement proposé doit être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux.

L'examen de l'existence d'un besoin social impérieux pour la dissolution du Parti de la prospérité révèle cependant que le fait de ne pas remplir l'une de ces deux conditions n'implique pas nécessairement que la dissolution d'un parti politique soit justifiée. En effet, la Cour semble estimer que l'interdiction d'un parti n'est possible que lorsque les chances que ce parti puisse réaliser son projet politique sont réelles et qu'il constitue donc un danger tangible et immédiat pour l'ordre public.

Stefan SOTTIAUX

Dajo DE PRINS

*Assistants à la Faculté de droit
de l'Université d'Anvers (UA),*

*'Master of Laws' respectivement à l'Université d'Oxford
et au King's College de Londres*