



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

TROISIÈME SECTION

**AFFAIRE EUSKO ABERTZALE EKINTZA –  
ACCIÓN NACIONALISTA VASCA (EAE-ANV) c. ESPAGNE**

*(Requêtes n<sup>os</sup> 51762/07 et 51882/07)*

ARRÊT

STRASBOURG

7 décembre 2010

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*





**En l'affaire Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca (EAE-ANV) c. Espagne,**

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Josep Casadevall, *président*,

Elisabet Fura,

Corneliu Bîrsan,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer,

Luis López Guerra,

Ann Power, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 9 novembre 2010,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

## PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent les requêtes (n<sup>os</sup> 51762/07 et 51882/07) dirigées contre le Royaume d'Espagne et dont un parti politique, Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca (EAE-ANV) (« le requérant »), a saisi la Cour le 6 novembre 2007 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le parti requérant a été représenté par M<sup>e</sup> D. Rouget, avocat à Saint-Jean-de-Luz, M<sup>e</sup> A. Araiz Flamarique, avocat à Pampelune et M<sup>es</sup> I. Iruin Sanz et U. Aiartza Azurtza, avocats au barreau de Guipúzcoa. Le gouvernement espagnol (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. I. Blasco Lozano, chef du service juridique des droits de l'homme au ministère de la Justice.

3. Dans sa requête, le requérant se plaignait sur le terrain des articles 10 et 11 de la Convention de l'annulation de sept candidatures de ses membres aux élections au Conseil général de Guipúzcoa, Alava et Biscaye, de 125 candidatures de ses membres aux élections municipales au Pays Basque et de sa candidature aux élections au Parlement de Navarre. Ces élections avaient eu lieu le 27 mai 2007. Par ailleurs, il estimait que tant le recours dont il avait disposé devant le Tribunal suprême que le recours d'*amparo* auprès du Tribunal constitutionnel n'avaient pas constitué des recours effectifs au sens de l'article 13 de la Convention. Enfin, dans la requête n<sup>o</sup> 51762/07, le requérant invoquait aussi l'article 3 du Protocole n<sup>o</sup> 1.

4. Le 14 avril 2009, la Cour a décidé de joindre les requêtes et de les communiquer au Gouvernement. Comme le permettait l'article 29 § 1 de la

Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant, Eusko Abertzale Ekintza – Acción Nacionalista Vasca (« EAE-ANV ») est un parti politique basque.

#### A. La genèse de l'affaire

##### *1. Histoire du parti requérant jusqu'à la transition et son intégration dans la coalition électorale Herri Batasuna*

6. Le parti requérant fut créé en tant que parti politique le 30 novembre 1930, à Bilbao (Pays Basque). A la base idéologique fondamentale du parti requérant se trouvent l'affirmation de la spécificité d'Euskal Herria (Pays Basque) et son droit à décider librement de son avenir.

7. Lorsque la Seconde République fut proclamée en Espagne, le 14 avril 1931, le parti requérant milita et fit campagne en faveur de l'adoption d'un statut d'autonomie pour le Pays Basque. Le 5 novembre 1933, le Parlement espagnol approuva par un vote le statut d'autonomie.

8. En décembre 1976, après la mort du Général Franco, eut lieu le 2<sup>e</sup> Congrès du parti avec, pour objectif, sa réorganisation, fondée sur la reconnaissance de la personnalité juridico-politique du Pays Basque, l'existence d'une unité nationale de sept provinces et l'exercice du droit à l'autodétermination dans un cadre de libertés démocratiques. Il fut ainsi décidé que le parti requérant devait user de tous les moyens à sa disposition pour que le Pays Basque disposât d'un parti socialiste et *abertzale* (patriote).

9. Avec l'instauration de la démocratie en 1977, le parti requérant commença à exister légalement. En juin 1977, il se présenta aux élections générales au Parlement espagnol. Aucun de ses candidats ne fut élu.

10. Lors du 4<sup>e</sup> Congrès du parti, le 17 décembre 1978, il fut décidé de renforcer le mouvement d'Unité Populaire, Herri Batasuna (voir *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, n<sup>os</sup> 25803/04 et 25817/04, CEDH 2009-...), conjointement avec d'autres partis nationalistes de gauche et des personnalités individuelles. Le parti requérant soutint la formation de Herri Batasuna dès le début, nonobstant les divergences politiques existant entre les deux formations, mais sans cesser de réitérer son soutien à l'unité nationaliste de gauche.

2. *L'inscription d'EAE-ANV au registre des partis politiques et ses statuts de 1977*

11. Dans les statuts enregistrés par le parti politique requérant figurent les indications suivantes : « EAE-ANV est depuis 1930 un parti politique patriotique, à but non lucratif, qui tient compte des valeurs historiques et traditionnelles des peuples circonvoisins et qui vise l'obtention de l'autonomie pour le Pays Basque et une action résolue tendant à la constitution d'une société équilibrée, démocratique, la plus juste possible et non violente ». Il se constitua donc comme un parti politique indépendant et distinct de Batasuna et fut inscrit comme tel au Registre des partis politiques du ministère de l'Intérieur.

12. En application de la loi n° 43/1998 du 15 décembre 1998 sur la restitution ou la compensation aux partis politiques des biens et droits saisis en application de la réglementation sur les responsabilités politiques de la période 1936-1939, le parti requérant demanda au gouvernement espagnol le versement de diverses sommes relatives à plusieurs immeubles et comptes courants dont il était propriétaire ou titulaire pendant cette période.

13. Par une décision du 27 juillet 2001, le Conseil des ministres fit partiellement droit à la demande du parti requérant. En désaccord avec cette décision, le parti requérant forma un recours contentieux-administratif devant le Tribunal suprême qui, par un arrêt du 7 avril 2003, accueillit partiellement son recours. Le montant global perçu de l'État par le parti requérant en application de la loi n° 43/1998 du 15 décembre 1998 atteignit un total de 695 901,37 euros (EUR), soit 684 298,12 EUR en 2001 et 11 603,25 EUR en 2003.

3. *La loi organique n° 6/2002 du 27 juin 2002 portant sur les partis politiques et la procédure de dissolution des partis politiques Batasuna, Herri Batasuna et Euskal Herritarrok*

14. Le 27 juin 2002, le Parlement espagnol adopta la loi organique n° 6/2002 portant sur les partis politiques (« la LOPP »). Elle entra en vigueur le lendemain.

15. Par un arrêt du 27 mars 2003, le Tribunal suprême déclara illégaux les partis politiques Batasuna, Herri Batasuna et Euskal Herritarrok, et déclara leur dissolution, au motif qu'ils avaient enfreint la LOPP (*Herri Batasuna et Batasuna*, précité).

16. Le parti requérant n'était pas concerné par la procédure de dissolution des trois partis cités ci-dessus. Il était donc un parti politique légal.

**B. L'annulation de certaines candidatures du parti requérant**

17. Par le décret royal n° 447/2007 du 2 avril 2007 furent convoquées des élections locales dans tout l'État espagnol, ainsi que des élections aux Assemblées de Ceuta et de Melilla.

18. Par divers décrets foraux du 2 avril 2007 pris par le président du gouvernement de Navarre, le député général d'Alava, la Députation forale de Guipúzcoa et la Députation générale de Biscaye, des élections furent convoquées au Parlement de Navarre et aux Assemblées générales des Territoires historiques mentionnés.

19. Par le décret foral n° 29/2007 du 2 avril 2007, des élections municipales furent également convoquées en Navarre par le gouvernement de cette province.

20. Le 1<sup>er</sup> mai 2007, les journaux officiels de Navarre, de Biscaye, d'Alava et de Guipúzcoa publièrent les listes approuvées de candidats présentés aux élections précédemment citées, parmi lesquelles étaient incluses toutes les candidatures présentées par le parti requérant dans les divers scrutins électoraux.

21. Le 3 mai 2007, l'avocat général présenta un recours contentieux-électoral sur la base de l'article 49 §§ 1 et 5 de la loi organique n° 5/1985 du 19 juin 1985 relative au régime électoral général (« la LOREG ») et de l'article 12 § 3 de la LOPP contre l'approbation des listes de candidats publiées dans les journaux officiels d'Alava, de Biscaye, de Guipúzcoa et de Navarre du 1<sup>er</sup> mai 2007, relativement à certaines candidatures présentées par le parti requérant.

22. Le même jour, le ministère public présenta un recours contentieux-électoral, fondé également sur les mêmes dispositions, contre l'approbation définitive de certaines des candidatures présentées par le parti requérant.

23. Le 3 mai 2007, la chambre spéciale du Tribunal suprême, constituée conformément à l'article 61 de la loi organique relative au pouvoir judiciaire (« la LOPJ »), fixa un délai expirant le lendemain pour que les demandeurs et les représentants des listes électorales affectées présentent leurs allégations concernant le caractère adéquat, en l'espèce, de la procédure prévue par l'article 12 de la LOPP (paragraphe 37 ci-dessus). Les intéressés purent comparaître et formuler leurs observations à cet égard.

24. Par des décisions du 4 mai 2007 le Tribunal suprême déclara recevables les recours présentés par l'avocat général et par le ministère public dans le cadre de la procédure d'exécution 1/2003 découlant des arrêts 6/2002 et 7/2002 du 27 mars 2003 relatifs à la dissolution des partis politiques Batasuna, Herri Batasuna et Euskal Herritarrok. Il décida en outre de joindre les recours et de les examiner selon la voie prévue par l'article 12 § 3 combiné avec l'article 12 § 1 b) de la LOPP.

25. Le 4 mai 2007, le parti requérant formula ses observations, contestant celles de l'avocat de l'État et du ministère public.

26. Par une décision motivée du 5 mai 2007, le Tribunal suprême accueille les recours présentés par l'avocat général et par le ministère public et annule les candidatures du parti requérant.

27. Le Tribunal suprême évoqua tout d'abord la voie procédurale utilisée par les demandeurs, à savoir le recours contentieux-électoral, et les différences par rapport aux autres processus électoraux examinés par la même chambre du tribunal. Il nota que, lors des élections municipales de 2003, des élections au Parlement européen de 2004 et des élections aux Parlements des communautés autonomes de 2005, les recours présentés par l'avocat de l'État et le ministère public étaient fondés sur la continuité des partis politiques dissous à travers divers instruments tels que des groupements électoraux, constitués en vue d'écarter les effets de l'arrêt de dissolution. En l'espèce toutefois, la demande d'interdiction des candidatures concernait des listes présentées par un seul parti politique – le parti requérant – dans diverses circonscriptions électorales des communautés autonomes du Pays Basque et de Navarre. Cependant, les demandeurs ne prétendaient pas obtenir l'exclusion de toutes les listes présentées par le parti requérant, et encore moins sa dissolution en tant que parti politique. Selon le Tribunal suprême, les partis politiques dissous par son arrêt du 27 mars 2003 « pouvaient avoir inséré dans les listes [présentées par le parti requérant] un nombre de membres suffisant pour continuer leur action politique par leur intermédiaire ».

28. Le Tribunal suprême se référa aux critères fixés par l'article 12 de la LOPP (paragraphe 36 ci-dessous), de façon non limitative en raison de la nature mutable et adaptable de la fraude à la loi, afin d'éviter que les candidatures attaquées ne deviennent des instruments de succession frauduleuse des partis dissous, et qu'on en arrive à un mécanisme automatique de violation du droit de voter ou de se porter candidat pour les membres du parti requérant. Il souligna notamment les critères suivants :

« la similitude substantielle des deux partis politiques, de leurs structures, leur organisation et leur fonctionnement, des personnes qui les composent, les gèrent, les représentent ou les administrent, la provenance des moyens de financement ou matériels, ou de toutes autres circonstances significatives qui, comme leur disposition à soutenir la violence ou le terrorisme, permettent d'établir le lien de continuité ou de succession entre les candidatures du parti politique qui les utilise frauduleusement au bénéfice de la continuité de sa propre activité ».

Le Tribunal suprême énuméra également d'autres critères pouvant être pris en compte pour apprécier l'existence d'une continuité, tels que, entre autres, la participation des partis dissous à la promotion des groupements d'électeurs ou les manifestations et engagements publics des candidats, précisant que les critères prévus par l'article 12 de la LOPP n'étaient pas exhaustifs. A cet égard, il releva que l'appréciation globale de ces facteurs devait être réalisée de sorte qu'il fût possible de déduire l'existence d'une stratégie frauduleuse. Le Tribunal suprême examina les éléments de preuve

produits et conclut qu'ils mettaient en évidence une stratégie de la part des partis politiques déclarés illégaux tendant à contourner les effets de l'arrêt de dissolution du 27 mars 2003 par le biais de l'instrumentalisation de certaines candidatures électorales du parti requérant, dans le but de poursuivre leurs activités. Quant aux indices de nature subjective concernant les circonstances propres aux candidats et qui les mettaient en rapport avec les partis politiques déclarés illégaux, le Tribunal suprême effectua notamment l'analyse suivante :

« NUMERO 1

La liste de EUSKO ABERTZALE EKINTZA – ACCIÓN NACIONALISTA VASCA (EAE-ANV) approuvée par la *Junta electoral* de la province de Navarre se compose de 53 candidats, dont 9 ont un rapport avec les partis dissous [HB, B et EH] ou des groupements électoraux qui ont succédé à ces derniers ; en particulier, le candidat n° 1 était un candidat du parti dissous HB lors des élections municipales de 1987 et 1991 dans la localité de Tudela et lors des élections forales de Navarre de 1995, et était le candidat n° 21 de la coalition Batzarre-EH lors des élections municipales de 1999 dans la localité de Tudela ; la candidate n° 2 était la candidate n° 10 du groupement électoral AuB lors des élections forales de Navarre en 2003 ; le candidat n° 5 était le candidat n° 1 d'EH lors des élections municipales de 1999 dans la localité Navarre de Leiza où il a été élu maire ; il était aussi le candidat n° 45 du groupement électoral AuB lors des élections forales de Navarre de 2003 et le candidat n° 7 du groupement Larrain Herri Plataforma dans la municipalité de Leiza lors des élections municipales de 2003 ; la candidate n° 8 fait partie, depuis le 24 mai 2006, du groupe de négociations constitué par Batasuna pour canaliser la communication avec les partis politiques ; elle a par ailleurs participé en tant que candidate n° 2 du groupement Herriarren Zerrenda aux élections au Parlement européen de 2004 et est depuis 1996 le porte-parole de l'organisation Egizan à Navarre ; le candidat n° 11 était candidat pour HB lors des élections locales de 1987, 1991 et 1995 dans la municipalité de Burlada et a été élu membre de la *Mesa Nacional* de HB en 1998 ; le candidat n° 24 était le candidat n° 2 du groupement électoral Lizarra Herri Alternativa-Alternativa Popular lors des élections municipales de 2003 dans la localité d'Estella, et le candidat n° 29 était candidat pour EH aux élections municipales de 1999 dans la localité d'Arbizu ; le candidat n° 42 était un candidat suppléant d'EH lors des élections au Parlement européen de 1999 et suppléant n° 3 du groupement Auzokide Batzarra lors des élections municipales de 2003 dans la municipalité de Burlada ; le candidat n° 49 était un candidat de HB lors des élections au Parlement de Navarre de 1987, ainsi que lors des élections municipales de Pampelune et des élections au Parlement de Navarre en 1995, et la candidate n° 5 était candidate d'EH lors des élections municipales de 1999 dans la municipalité de Falces et candidate lors des élections forales de Navarre de la même année.

NUMERO 2

DEBA UROLA, Eskualdea (GROUPEMENT ELECTORAL : EUSKO ABERTZALE EKINTZA – ACCIÓN NACIONALISTA VASCA (EAE-ANV)). La liste présentée par le groupement électoral EUSKO ABERTZALE EKINTZA – ACCIÓN NACIONALISTA VASCA (EAE-ANV) dans la circonscription électorale de Deba-Urola, à Guipúzcoa, se compose de 18 candidats, dont 14 titulaires et 4 suppléants. Parmi eux, 7 ont un rapport avec les partis dissous ou des groupements électoraux qui ont succédé à ces derniers ; en particulier, le candidat titulaire n° 2 était



le candidat n° 3 sur la liste d'AuB lors des élections municipales de 2003 dans la municipalité de Deba-Urola ; la candidate n° 4 était candidate à la mairie de Aizkoitia lors des élections de 2003 et était la candidate n° 10 sur la liste de Kimue Herri ; la candidate n° 7 était la candidate n° 10 sur la liste d'Herro Anitza lors des élections municipales à la mairie d'Arrasate-Mondragón ; la candidate titulaire n° 9 était la candidate suppléante n° 3 sur la liste d'AuB lors des élections municipales de 2003 à la mairie de Deba-Urola. Par ailleurs, le candidat titulaire n° 1 s'est présenté à l'élection des membres d'une *Junta* (Conseil) lors des élections de 1995 ; il a été conseiller municipal d'HB à la mairie d'Aia en 1995 et conseiller municipal d'EH à la même mairie en 1999 ; la candidate n° 2 a été conseillère municipale de HB à la mairie de Getaria en 1995, conseillère municipale d'EH à cette même mairie et, la même année, troisième adjointe au maire à la même mairie ; la candidate n° 7 a été candidate à l'élection des membres d'une *Junta* de HB dans la circonscription de Deba-Urola, conseillère municipale de HB à la mairie d'Arrasate en 1995, première adjointe au maire à ladite mairie la même année, candidate à l'élection des membres d'une *Junta* d'EH dans la circonscription de Deba-Urola en 1999 et conseillère municipale d'EH à la mairie d'Arrasate en 1999 ; la candidate n° 9 a été candidate à l'élection des membres d'une *Junta* d'EH en 1999 ; le candidat titulaire n° 10 a été conseiller municipal d'EH à la mairie de Zestoa en 1999 et a été élu maire de Zestoa d'EH la même année ; et le candidat suppléant n° 3 s'est présenté aux élections municipales de 1999 sur la liste d'HB à la mairie de Zumaia.

(...)»

Le Tribunal suprême procéda ainsi à l'examen détaillé des 133 listes en cause.

Au total, 133 listes de candidats présentées par le parti requérant aux élections du 27 mai 2007 furent annulées, dont 125 listes aux élections municipales, 7 listes de candidats aux conseils généraux du Pays Basque et la liste de candidats aux élections du Parlement de la communauté forale de Navarre. Les autres listes de candidats présentées par le parti requérant purent participer normalement aux élections.

29. Le 9 mai 2007, le parti requérant forma un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel. Il alléguait notamment :

– la violation des droits à un procès équitable assorti de toutes les garanties nécessaires, du fait que la procédure appliquée pour examiner les recours de l'avocat de l'État et du ministère public était celle prévue par l'article 12 § 3 en liaison avec l'article 12 § 1 b) de la LOPP, et non la procédure contentieuse-électorale prévue par l'article 49 de la LOREG ;

– la violation du droit à participer aux affaires publiques en liaison avec le droit à la liberté d'association, directement ou par le biais de représentants élus librement dans des élections périodiques au suffrage universel, en raison de l'annulation des listes qu'il avait présentées en tant que parti politique légal qui ne faisait pas partie de ce que la chambre compétente du Tribunal suprême avait désigné comme « la mouvance Batasuna », qui ne maintenait pas de relations organiques ou fonctionnelles avec l'ETA ni ne comptait, parmi ses dirigeants ou affiliés, des personnes condamnées pour délits de terrorisme.

30. Par un arrêt du 10 mai 2007, le Tribunal constitutionnel rejeta le recours.

31. Quant aux griefs tirés des droits à une procédure équitable et à un procès assorti de toutes les garanties, la haute juridiction rappela qu'il ne relevait pas de ses compétences d'examiner l'interprétation de la légalité effectuée par les organes judiciaires en l'absence d'arbitraire. Elle observa que le Tribunal suprême, dans sa décision du 5 mai 2007, avait estimé que la voie prévue par l'article 12 de la LOPP était la procédure adéquate pour examiner la présentation de candidatures par un parti politique avec l'intention frauduleuse d'écarter les effets de la dissolution d'un autre parti politique, « c'est-à-dire dans le but de continuer l'activité [de ce dernier], et de contourner abusivement les arrêts de dissolution ». Le Tribunal suprême confirma ainsi sa compétence pour apprécier, le cas échéant, la continuité ou la succession d'un parti dissous par un autre parti légal.

Le Tribunal constitutionnel s'exprima à cet égard dans les termes suivants :

« Il y a dans cette affaire, d'une part, un parti légal ; de l'autre, la suspicion que sa première activité, après une longue période de quasi-absence dans la vie publique, ne consiste à s'ériger en instrument du parti dissous pour accéder aux institutions publiques. La loi électorale, qui interdit expressément la matérialisation de cette éventualité par le biais des groupements électoraux, ne prévoit toutefois aucune technique spécifique pour le cas où cela se ferait par le biais d'un parti (...) parfaitement légal. (...)

Mais si la suspicion d'une tentative de donner une continuité à un parti dissous par le biais de certaines des listes présentées par un autre parti peut être raisonnablement perçue comme insuffisante pour que ce dernier fût considéré comme le véritable successeur du premier, les pouvoirs publics ne peuvent toutefois pas s'abstenir de réagir face à ladite manœuvre frauduleuse, au moyen de l'annulation des listes.

(...)

En l'espèce, il ressort des dossiers 6/2002 et 7/2002 que certaines des listes du parti requérant montrent des éléments de connexion avec des partis politiques dissous. Le Tribunal suprême s'est pour cela servi de la technique prévue par la loi électorale pour l'annulation de groupements électoraux. C'est une technique qui peut paraître excessive lorsqu'elle est appliquée à une partie des candidatures présentées par un parti et non pas à la totalité de celles qu'il a présentées, dans la mesure où le fait que toutes ces candidatures ont été formellement présentées par un parti politique unique ne permet pas de noter des différences entre celles-ci, ni de leur conférer une existence séparée et autonome. Il peut toutefois arriver que (...) [le parti dissous] essaye de s'introduire dans la structure d'un autre parti de manière graduelle, sans se l'approprier complètement, et d'acquérir néanmoins en son sein une position dominante ou, au moins, significative ». Dans un tel cas, l'absence d'une direction unitaire dans le parti peut avoir comme conséquence l'autonomie des candidatures formalisées par ledit parti et l'existence de « centres de direction différenciés ».

Le fait qu'une bonne partie des candidatures présentées par le parti requérant répond à une manœuvre frauduleuse a été confirmé par l'identification d'une trame qui prend

la forme d'une articulation de l'ensemble des candidatures autour d'une direction séparée de la direction officielle du parti, direction officielle à laquelle seules sont imputables les listes présentées en son nom et sans indication de connexion matérielle avec la direction séparée. La trame frauduleuse ne coïncidant pas avec la direction formelle du parti, sa dissolution aurait pu être disproportionnée, mais laisser indemnes les candidatures utilisées au service d'une fraude à la loi constituerait une atteinte inacceptable à l'obligation d'assurer que soient respectés et exécutés tous les effets prévus par la loi dans le cas de la dissolution d'un parti politique (article 12 § 2 de la LOPP)».

Le Tribunal constitutionnel constata que le tribunal *a quo* s'était servi de la loi électorale pour annuler les listes de groupements électoraux constitués à des fins de fraude. Il estima donc prouvée :

« (...) l'existence d'une manœuvre frauduleuse au centre de laquelle se trouvent des candidatures déterminées, autonomes vis-à-vis du parti requérant, qui se sont matériellement constituées en sujets électoraux séparés, c'est-à-dire d'une manière équivalente à des groupements électoraux réunis en vue d'un projet commun ou, simplement, dans un nouveau parti de fait, dont le destin n'a pas à être lié avec celui du parti auquel les unit seulement une relation purement formelle ».

Le Tribunal constitutionnel nota par ailleurs que le parti requérant ne justifiait pas les motifs pour lesquels ses possibilités de défense auraient été réduites du fait de l'utilisation de la procédure indiquée par la chambre compétente du Tribunal suprême. Il constata, d'une part, que le parti avait été effectivement entendu avant l'adoption, le 4 mai 2007, de la décision relative à la procédure à suivre pour examiner les recours des parties demanderesses et, d'autre part, qu'il avait eu l'occasion de faire valoir ses droits et intérêts dans le cadre de la procédure en cause, en bénéficiant de toutes les garanties adéquates.

32. Enfin, concernant le grief tiré du droit à participer aux affaires publiques, le Tribunal constitutionnel rechercha si la trame frauduleuse existait et si elle était suffisamment avérée en vue de conclure si la décision du Tribunal suprême avait ou non porté atteinte au droit invoqué par le parti requérant.

La haute juridiction se référa à la constatation du tribunal *a quo* qui évoquait dans son raisonnement :

« le fait objectif, dûment vérifié, des tentatives de l'organisation terroriste ETA et des partis dissous de participer, malgré les arrêts de dissolution, à tous les processus électoraux de la communauté autonome du Pays Basque et de la communauté forale de Navarre avec, comme seule exception, les élections générales de 2004, en utilisant les stratégies nécessaires et en donnant les instructions pertinentes aux personnes et aux organisations appartenant à leur mouvance. »

Parmi les indices à caractère objectif que le Tribunal suprême avait jugés pertinents pour parvenir à sa conclusion, la haute juridiction souligna :

« (...) l'arrestation, lors d'une opération antiterroriste des forces de sécurité de l'État visant le démantèlement d'un commando de « libérés », de M., coordinateur de [l'organe exécutif] pour Navarre du parti dissous Batasuna dans le secteur de Leiz-Sakana, qui détenait une documentation [relative à des personnes figurant sur la liste

de candidats d'un groupement électoral et du parti requérant dans la localité d'Ultzamau]; et le document saisi sur la personne du dirigeant de l'ETA A., (...) dont découle, selon [le tribunal *a quo*], la stratégie des partis dissous par rapport au processus électoral et le rôle que ces derniers souhaitaient que le parti requérant joue dans le cadre de ladite stratégie. [Le tribunal *a quo*] attache également de l'importance au rapport d'information du Commissariat général sur les élections du 27 mai 2007, qui fait référence à la possibilité de profiter de la couverture d'un parti politique déjà inscrit et qui déclare même refuser la violence.

Par ailleurs, [le tribunal *a quo*] prend en considération, en tant qu'élément objectif, l'historique du parti politique demandeur au recours d'*amparo*, qui a seulement participé aux élections du 15 juin 1977, lors desquelles il n'a pas obtenu de représentation. Depuis, il n'a présenté de candidats à aucune élection. Après la dissolution des partis politiques Herri Batasuna, Euskal Herritarrok et Batasuna, il n'a pas non plus présenté de candidats, et s'est limité à demander un vote dans les différentes élections pour les groupements électoraux constitués en vue de succéder et de donner continuité à l'activité des partis politiques dissous. En ce sens, il est aussi important, sans doute, de prendre en compte l'information du quotidien *Deia* et de l'agence de presse *Europa Press* sur la résurgence et la revitalisation électorale du parti politique demandeur d'*amparo*, qui avait abandonné depuis longtemps l'activité électorale.

Aux indices précédents il faut ajouter le protocole d'accord conclu, le 24 janvier 2003, c'est-à-dire à une date proche des arrêts de dissolution [de Batasuna, Herri Batasuna et Euskal Herritarrok], par les membres de Batasuna P. et A. avec les membres du parti politique demandeur au recours d'*amparo* G. B. et G. LL., afin de tenter, dans la mesure du possible, de réduire en partie les effets de la dissolution de Batasuna de A., responsable politique de l'ETA pendant quatorze années, de plusieurs documents, dont l'un d'entre eux, intitulé « Que faire », liait (...) la dissolution de Batasuna avec la conservation à l'avenir des acronymes du parti demandeur d'*amparo*. »

Pour ce qui est des critères subjectifs pris en compte par le Tribunal suprême, le Tribunal constitutionnel considéra que les éléments suivants étaient conformes à sa jurisprudence : participation aux listes annulées d'un nombre significatif de personnes ayant figuré en bonne position sur les listes des partis dissous et sur celles des groupements électoraux qui avaient tenté de donner continuité et de succéder aux partis dissous, ; bon nombre de ces candidats avaient par ailleurs obtenu des postes électifs sur certaines listes présentées par les partis en cause ou figuraient parmi leurs dirigeants, ou encore avaient joué un rôle prédominant ou important dans la concertation des tentatives frauduleuses avant le processus électoral.

Compte tenu de la constatation du tribunal *a quo*, qui avait jugé avérée l'existence d'une opération « de la mouvance Batasuna » tendant à utiliser un nombre élevé de listes électorales du parti requérant à des fins de succession politique, et du fait que ladite constatation n'avait pas affecté le parti en soi mais seulement une partie de ses candidats, et considérant que la décision du Tribunal suprême d'annuler ces candidatures n'était ni arbitraire ni contraire aux droits fondamentaux, mais revêtait un caractère raisonnable et prenait en considération tous les intérêts et les droits en conflit, le

Tribunal constitutionnel considéra que la restriction au droit de participer à des affaires publiques était justifiée.

33. Les activités du parti requérant furent suspendues par une décision motivée du 8 septembre 2008 du juge central d'instruction n° 5 dans le cadre d'une procédure pénale pour délits présumés d'intégration au sein d'une organisation terroriste et de collaboration avec une organisation terroriste.

34. Par un arrêt du 22 septembre 2008 de la chambre spéciale du Tribunal suprême, le parti requérant fut déclaré illégal et dissous. La dissolution fut confirmée par un arrêt du 29 janvier 2009 du Tribunal constitutionnel.

## II. LE DROIT INTERNE ET INTERNATIONAL PERTINENT

35. Les dispositions pertinentes de la LOREG, telle que modifiées par la LOPP, se lisent ainsi :

### Article 44 § 4

« Ne peuvent se porter candidats aux élections les groupements électoraux qui, de fait, succèdent à un parti politique déclaré illégal et dissous ou suspendu, ou continuent les activités d'un tel parti. A cet égard, il sera tenu compte de la similitude substantielle des structures, de l'organisation et du fonctionnement des groupements en cause, des personnes qui en font partie, les dirigent, les représentent ou en administrent les listes, de l'origine de leurs moyens financiers ou matériels, ou de toute autre circonstance pertinente qui, comme la disposition de tels groupements à soutenir la violence ou le terrorisme, permettent d'apprécier cette continuité ou succession. »

### Article 49

« 1. A compter de l'approbation des listes, tout candidat exclu ainsi que les représentants des listes approuvées ou dont l'approbation aurait été refusée, disposent d'un délai de deux jours pour introduire un recours contentieux-administratif à l'encontre de la décision des *Juntas Electorales* (...).

(...)

4. Le recours d'*amparo* doit être introduit dans un délai de deux jours et le Tribunal Constitutionnel doit se prononcer sur ledit recours dans les trois jours qui suivent.

5. Les recours prévus par le présent article s'appliquent aux cas d'approbation ou d'exclusion de listes présentées par les groupements électoraux auxquels se réfère le paragraphe 4 de l'article 44 de la présente loi organique, avec les précisions suivantes :

a) Le recours prévu par le paragraphe premier du présent article sera présenté devant la chambre spéciale du Tribunal suprême visée à l'article 61 de la loi organique sur le pouvoir judiciaire (...)

36. La disposition pertinente de la LOPP est libellée comme suit :

**Article 12.**  
**Effets de la dissolution judiciaire.**

1. La dissolution judiciaire d'un parti politique produira les effets prévus par les lois, en particulier :

a) après la notification du jugement décidant la dissolution, le parti politique dissous devra cesser immédiatement toute activité. Le non-respect de cette disposition pourra engager la responsabilité conformément aux dispositions du code pénal.

b) les actes frauduleux ou commis dans le cadre d'un abus de personnalité juridique n'empêcheront pas l'application de cette loi. La création d'un nouveau parti politique ou l'utilisation d'un autre parti politique déjà inscrit au Registre qui poursuivrait ou continuerait l'activité d'un parti déclaré illégal ou dissous sera présumée frauduleuse et par conséquent interdite.

c) la dissolution déterminera l'ouverture d'un procès de liquidation patrimoniale, mené par trois liquidateurs désignés par le tribunal ayant rendu l'arrêt. Le patrimoine net qui en résultera sera alloué par le Trésor à des œuvres d'intérêt social ou humanitaire.

2. Il appartient au tribunal ayant rendu l'arrêt de garantir, dans la procédure d'exécution de l'arrêt, que soient respectés et exécutés tous les effets prévus par les lois en cas de dissolution d'un parti politique.

3. En particulier, il appartiendra au tribunal ayant rendu l'arrêt, après audience préalable des intéressés, de déclarer l'interdiction de la continuité ou de la succession d'un parti dissous auquel fait référence le paragraphe b) de l'alinéa 1, en tenant compte, pour déterminer le lien, de la similitude substantielle des deux partis politiques concernés, de leurs structures, leur organisation et leur fonctionnement, des personnes qui les composent, les gèrent, les représentent ou les administrent, la provenance des moyens de financement ou matériels, ou de toutes autres circonstances significatives qui, comme leur disposition à soutenir la violence ou le terrorisme, permettent d'établir ladite continuité ou succession par rapport aux données et documents produits pendant le procès ayant abouti à la déclaration d'illégalité et de dissolution.

(...).»

37. L'article 61 de la LOPJ, telle que modifiée par la LOPP, se lit ainsi :

**Article 61**

« 1. Une chambre composée du président du Tribunal suprême, des présidents des différentes chambres et du magistrat le plus ancien et le plus récent de chacune d'entre elles sera compétente pour :

1° examiner les recours en révision (...);

2° traiter les procédures incidentes de récusation (...);

3° examiner les demandes en responsabilité civile dirigées contre les présidents de chambre (...).

4° instruire et juger les litiges contre les présidents de chambre (...);

5° examiner les allégations d'erreur judiciaire dirigées contre les chambres du Tribunal suprême;

6° traiter les procédures tendant à voir déclarer l'illégalité et la dissolution des partis politiques, conformément à la LOPP.

(...) ».

38. D'autres dispositions légales pertinentes sont exposées dans l'arrêt *Etxeberria et autres c. Espagne* (n<sup>os</sup> 35579/03, 35613/03, 35626/03 et 35634/03, 30 juin 2009), dans lequel sont également reproduits des extraits de la Résolution n<sup>o</sup> 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée « Restrictions concernant les partis politiques dans les États membres du Conseil de l'Europe », des extraits des lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues adoptées par la Commission de Venise lors de sa réunion plénière des 10 et 11 décembre 1999, ainsi que le code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise les 18 et 19 octobre 2002.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N<sup>o</sup> 1

39. Dans le cadre de la requête n<sup>o</sup> 51762/07, le parti requérant se plaint d'avoir été privé de la possibilité de présenter certaines de ses listes électorales aux élections au Parlement de la communauté forale de Navarre, ce qui a eu pour effet d'empêcher les électeurs d'exprimer librement leur opinion par leur vote et d'être représentés par des élus démocratiquement désignés au sein des institutions, et donc de porter atteinte de manière arbitraire et disproportionnée à la liberté d'expression et d'opinion. Il invoque l'article 3 du Protocole n<sup>o</sup> 1, ainsi libellé :

« 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. »

40. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

## A. Sur la recevabilité

41. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

## B. Sur le fond

### 1. Thèses des parties

#### a) Le Gouvernement

42. Le Gouvernement se réfère à la dissolution des partis politiques Batasuna et Herri Batasuna, que la Cour a jugée conforme aux exigences de la Convention par un arrêt du 30 juin 2009 (*Herri Batasuna et Batasuna*, précité, §§ 93-94) et renvoie à l'article 12 de la LOPP (paragraphe 36 ci-dessus) relatif à la fraude à la loi commise par la création ou l'utilisation d'un parti existant pour succéder ou donner continuité à un parti déclaré illégal et dissous. Le Gouvernement estime qu'il ne s'agit pas d'une restriction injustifiée au droit de vote susceptible de l'atteindre dans sa substance même, mais de la mise en œuvre de toutes les conséquences de la dissolution d'un parti politique face aux tentatives de lui donner continuité par le biais de candidatures présentées dans ce but.

43. Pour ce qui est des exigences de prévisibilité, le Gouvernement indique que la mesure était prévue par l'article 12 §§ 1 b), 2 et 3 de la LOPP. Ces dispositions prévoient en effet l'obligation de respecter tous les effets prévus par les lois lorsqu'un parti politique est dissous, ce qui implique l'annulation des listes ayant des liens forts et avérés avec les partis politiques dissous. Le paragraphe 3 de l'article 12 de la LOPP se réfère notamment à l'utilisation d'un parti politique déjà inscrit au Registre qui poursuivrait ou continuerait l'activité d'un parti déclaré illégal ou dissous.

Le Gouvernement note par ailleurs que, dans le cas d'utilisation des listes d'un parti politique déjà existant, il faut appliquer la procédure prévue par l'article 12 § 3 combiné avec l'article 12 § 1 b) de la LOPP, qui s'inscrit dans le cadre de l'exécution de l'arrêt de dissolution des partis *Batasuna* et *Herri Batasuna*, et non la procédure prévue à l'article 49 § 5 de la loi organique relative au régime électoral général, comme c'était le cas pour les groupements électoraux. La procédure suivie a été équitable et les requérants n'ont aucunement été mis dans une situation d'impossibilité de se défendre.

Le Gouvernement estime que l'interprétation par les tribunaux internes des dispositions citées n'était pas arbitraire. Selon lui, ceux-ci n'ont fait qu'interdire les listes pour lesquelles les circonstances permettaient de



conclure qu'elles visaient la continuité des activités d'un parti politique déclaré illégal et dissous en raison de son soutien au terrorisme et sa conduite contraire à l'ordre démocratique.

44. Pour ce qui est de la nécessité de la mesure, le Gouvernement estime que la dissolution des partis politiques *Batasuna* et *Herri Batasuna* aurait été inutile s'ils avaient pu poursuivre *de facto* leurs activités par le biais des listes de candidats du parti requérant. Il souligne que seules certaines listes du parti politique requérant ont été annulées, après un examen individuel détaillé des circonstances de chaque liste par le Tribunal suprême et corroborant ainsi la proportionnalité de la mesure par rapport au but poursuivi. Il se réfère par ailleurs au paragraphe 55 de l'arrêt *Exteberria et autres*, précité.

45. A la lumière des arguments susmentionnés, le Gouvernement estime qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

**b) Le requérant**

46. Le parti requérant observe que ni le ministère public ni l'avocat de l'État ne l'a considéré comme successeur des partis dissous, ce qui explique selon lui qu'ils n'ont pas demandé l'annulation de l'ensemble des candidatures qu'il a présentées mais seulement d'une partie d'entre elles. Il fait valoir que la LOPP, adoptée le 27 juin 2002, est une loi *ad hoc* dont le seul objectif est de donner un cadre législatif à la dissolution de partis politiques appartenant à la gauche indépendantiste basque.

47. Il estime que le Tribunal constitutionnel n'a effectué aucune analyse individualisée des listes de candidats en vue de prouver la matérialisation, au sein de chacune de ces listes, de l'intention de frauder les arrêts déclarant l'illégalité des partis dissous, en donnant continuité à l'activité desdits partis. En effet, pour le parti requérant, aucun élément objectif parmi ceux pris en compte par le Tribunal suprême et le Tribunal constitutionnel dans leurs arrêts ne peut être considéré comme prouvant l'existence d'une « manœuvre frauduleuse ». Pour ce qui est des éléments subjectifs, le requérant conteste ceux que le Tribunal suprême a pris en compte et que le Tribunal constitutionnel a validés et, en particulier, celui de la « contamination ultérieure », ou participation aux listes non approuvées d'un nombre significatif de personnes qui avaient été candidats sur les listes des partis déclarés illégaux et dissous et au sein des listes des groupements électoraux censés assurer la continuité et succéder à ces partis dissous. Il critique aussi l'application en l'espèce d'autres éléments subjectifs tels que le « pourcentage significatif » de candidats « contaminés » dans une liste, leur placement en position éligible dans la liste et l'ancienneté (avant 1999) de la participation électorale de certains candidats à des listes de candidatures, entre autres. Il souligne que, d'après ses Statuts, il « récuse la violence », ce que ni le Tribunal suprême ni le Tribunal constitutionnel n'ont pris en considération.

48. Par ailleurs, le parti requérant considère que la mesure dont il a fait l'objet n'était pas proportionnelle au but poursuivi et ne répondait pas à un besoin impérieux : elle a eu des effets beaucoup plus larges que la seule annulation de ses listes. En effet, du point de vue de l'individu dont la présence sur une liste de candidats a justifié l'annulation de cette liste, il est considéré comme « contaminant » et donc inéligible de façon absolue et pour toujours, ce qui ne saurait passer pour proportionné aux buts légitimes poursuivis (*Selim Sadak et autres c. Turquie*, n<sup>os</sup> 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, § 38, CEDH 2002-IV). Du point de vue de la collectivité affectée, les effets de la mise hors-la-loi des partis dissous s'étendent à des milliers de citoyens basques, en tant qu'électeurs ou en tant que candidats.

49. Le parti requérant souligne qu'à tous les stades des procédures de dissolution des partis politiques et d'interdiction des listes de candidats aux diverses élections, c'est toujours la même formation du Tribunal Suprême qui a pris les décisions essentielles en la matière. Il estime qu'en l'espèce la chambre en cause du Tribunal suprême s'est auto-attribuée, *contra legem*, le pouvoir de prononcer l'annulation des candidatures au motif qu'elles visaient la continuité des partis dissous en vertu de l'article 44 § 4 de la LOREG, alors qu'il s'agissait d'un contentieux de nature électorale. Ainsi, pour le parti requérant, la procédure d'annulation des listes de candidats n'a pas rempli les exigences d'équité procédurale et de certitude juridique (*Ždanoka c. Lettonie*, n<sup>o</sup> 58278/00, 6 mars 2003 (déc.) et *Podkolzina c. Lettonie*, n<sup>o</sup> 46726/99, §§ 35 et 36, 9 avril 2002). Il note par ailleurs que le Tribunal constitutionnel a accueilli, le 21 mai 2009, le recours d'*amparo* présenté par *Iniciativa Internacionalista-La solidaridad entre los pueblos (IISP)* contre la décision du Tribunal suprême du 16 mai 2009 d'annuler la liste de candidats présentés par ce parti aux élections européennes de 2009. Pour refuser l'annulation de la liste de IISP, le Tribunal constitutionnel aurait accepté des arguments qu'il avait rejetés pendant six ans pour d'autres liste électorales.

50. Au vu de ce qui précède, le requérant estime que la mesure litigieuse n'était ni proportionnée au but poursuivi ni nécessaire dans une société démocratique, et qu'elle a porté atteinte à l'essence même du droit à se présenter à des élections.

## 2. *Appréciation de la Cour*

51. La Cour constate d'emblée que, bien que les circonstances factuelles et les problèmes juridiques ne soient pas identiques à ceux de la requête *Etxebarria et autres c. Espagne* dans laquelle elle a conclu à la non-violation de l'article 3 du Protocole n<sup>o</sup> 1 par un arrêt du 6 novembre 2009, le raisonnement qu'elle a développé aux paragraphes 47 à 50 dudit arrêt, quant à un grief similaire à celui soulevé dans les présentes requêtes, est aussi d'application en l'espèce. Les paragraphes susvisés disposent comme suit :

« La Cour souligne tout d'abord que l'article 3 du Protocole n° 1 consacre un principe fondamental dans un régime politique véritablement démocratique et revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 47, série A n° 113). En effet, la démocratie représente un élément fondamental de « l'ordre public européen », et les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit (voir, en dernier lieu et parmi beaucoup d'autres, *Ždanoka* précité, §§ 98 et 103).

Cependant, la Cour rappelle que, pour importants qu'ils soient, les droits reconnus à l'article 3 du Protocole n° 1 ne sont pas absolus. Comme l'article 3 les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des « limitations implicites » (*Gitonas et autres c. Grèce*, 1<sup>er</sup> juillet 1997, § 39, *Recueil* 1997-IV). Dans leurs ordres juridiques respectifs, les États contractants entourent les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 ne met en principe pas obstacle. Ils jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation, mais il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n° 1 ; il lui faut s'assurer que lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (*Ždanoka* précité, § 115, et *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 63, CEDH 1999-I), sans perdre de vue la base légale nécessaire pour la mise en œuvre de toute mesure restrictive des droits garantis par cette disposition.

La notion de « limitation implicite » qui se dégage de l'article 3 du Protocole n° 1 signifie également que la Cour n'applique pas les critères traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » qui sont utilisés dans le cadre des articles 8 à 11 de la Convention. Lorsqu'elle a à connaître de questions de conformité d'une restriction à l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour s'attache essentiellement à deux critères : elle recherche d'une part s'il y a eu arbitraire ou manque de proportionnalité et d'autre part si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple (*Ždanoka* précité, § 115). De plus, la Cour souligne la nécessité d'apprécier toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, ce qui implique que des caractéristiques inacceptables dans le cadre d'un système peuvent se justifier dans le contexte d'un autre (voir, notamment, les affaires *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, et *Podkolzina* précitées).

Finalement, la Cour distingue entre le droit de vote, dans l'aspect « actif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 et le droit de se présenter aux élections, qui en constitue son aspect « passif ». Elle a observé que le droit de se présenter aux élections législatives peut être encadré par des exigences plus strictes que le droit de vote. En effet, alors que le critère relatif à l'aspect « actif » de l'article 3 du Protocole n° 1 implique d'ordinaire une appréciation plus large de la proportionnalité des dispositions légales privant une personne ou un groupe de personnes du droit de vote, la démarche adoptée par la Cour quant à l'aspect « passif » de cette disposition se limite pour l'essentiel à vérifier l'absence d'arbitraire dans les procédures internes conduisant à priver un individu de l'éligibilité (*Melnitchenko c. Ukraine*, 19 octobre 2004, § 57, et *Ždanoka* précité, § 115). »

52. La Cour note d'emblée que la mesure litigieuse était prévue par l'ordre juridique espagnol (article 12 §§ 1 b) et 3 de la LOPP). En effet, la disposition en cause était publiée dans le journal officiel et en vigueur au

moment où les candidatures du parti politique requérant ont été annulées, ce qui confère à la loi un caractère suffisamment prévisible et accessible. La Cour constate par ailleurs que le requérant a pu présenter des observations à cet égard, qui ont été rejetées de façon motivée par le Tribunal suprême et le Tribunal constitutionnel.

53. Quant aux buts de la mesure litigieuse, la Cour note que, conformément à l'article 12 § 1 de la LOPP, la dissolution judiciaire d'un parti politique, en l'occurrence Batasuna et Herri Batasuna produit des effets prévus par la loi et entraîne, en particulier, l'interdiction d'utiliser un autre parti politique déjà inscrit au Registre pour poursuivre l'activité d'un parti dissous. Une telle utilisation est présumée frauduleuse. La loi tient compte, parmi d'autres éléments, de la similitude substantielle des structures, de l'organisation et du fonctionnement respectifs des partis en cause, de leurs membres et de leurs dirigeants ou représentants, ainsi que de toute autre circonstance significative telle que leur disposition à soutenir la violence ou le terrorisme. La Cour prend acte de l'argument du Gouvernement selon lequel la dissolution des partis politiques Batasuna et Herri Batasuna aurait été inutile s'ils avaient pu poursuivre *de facto* leur activité par le biais des listes de candidats du parti requérant. Dès lors, elle juge que la restriction litigieuse poursuivait des buts compatibles avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention, à savoir, notamment, la protection de l'ordre démocratique.

54. Reste à établir si l'annulation de certaines candidatures du parti politique requérant était proportionnée au but poursuivi. A ce sujet, la Cour est d'avis que les autorités nationales se sont fondées sur de nombreux éléments permettant de conclure que les listes de candidats litigieuses visaient à assurer la continuité des activités des partis politiques déclarés illégaux antérieurement, comme par exemple l'arrestation, lors d'une opération antiterroriste des forces de sécurité de l'État tendant au démantèlement d'un commando de « libérés », d'un coordinateur de l'organe exécutif pour Navarre d'un des partis dissous, qui détenait des documents relatifs à des personnes figurant sur les listes du parti requérant, le document saisi sur la personne d'un dirigeant de l'ETA exposant la stratégie des partis dissous par rapport au processus électoral, et le rôle que ces derniers souhaitaient que le parti requérant joue dans le cadre de ladite stratégie, ou encore l'historique du parti requérant, qui n'avait pas présenté de listes depuis les élections de 1977, se bornant à demander le vote pour les groupements électoraux qui s'étaient constitués en vue de donner continuité à l'activité des partis politiques dissous.

55. La Cour observe que les autorités judiciaires ont pris les décisions d'annulation des listes de façon individualisée et, à l'issue d'un examen contradictoire au cours duquel le parti requérant a pu présenter des observations, ont constaté l'existence non équivoque d'un lien de certaines de ses candidatures avec les partis politiques déclarés illégaux.

56. De l'avis de la Cour, il a été suffisamment prouvé par les juridictions internes espagnoles que les listes litigieuses du parti requérant visaient à assurer la continuité des activités de Batasuna et Herri Batasuna, qui avaient antérieurement dissous en raison de leur soutien à la violence et aux activités de l'organisation terroriste ETA.

57. La Cour observe qu'il ressort du contexte politique existant en Espagne, marqué par la présence de partis politiques à caractère indépendantiste au sein des Parlements de certaines communautés autonomes et en particulier au Pays basque, que la mesure litigieuse ne répondait pas à une intention d'interdire toute manifestation d'idées séparatistes. Partant, elle estime que sa propre jurisprudence, selon laquelle l'expression de points de vue séparatistes n'implique pas *per se* une menace contre l'intégrité territoriale de l'État et la sécurité nationale, a été respectée (*Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, n° 59491/00, § 76, 19 janvier 2006).

58. Par conséquent, la Cour estime que la restriction litigieuse est proportionnée au but légitime poursuivi et que, en l'absence d'arbitraire, elle n'a pas porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 10 ET 11 DE LA CONVENTION

59. Invoquant les articles 10 et 11 de la Convention (dans le cadre des requêtes n°s 51762/07 et 51882/07), le requérant se plaint de l'annulation de certaines de ses listes de candidats aux élections au Parlement de la communauté forale de Navarre (1) ainsi qu'aux élections des conseils généraux du Pays Basque (7) et aux élections municipales du Pays Basque (125), alors que 123 autres listes ont été acceptées. Il souligne qu'une telle mesure interdit non seulement la participation des candidats au débat politique électoral et à la gestion des affaires publiques, mais constitue aussi une entrave au libre choix des électeurs et une atteinte directe à l'exercice par le peuple de son droit à la libre expression de ses opinions et du libre choix de ses représentants dans les institutions.

60. Les dispositions invoquées de la Convention disposent comme suit :

### Article 10

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi,

qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

### Article 11

« 1. 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 et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

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, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

#### A. Sur la recevabilité

61. Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes. Il fait valoir que le recours d'*amparo* formé par le requérant était fondé sur le droit à un procès équitable et le droit de participer aux affaires publiques, mais non sur les droits protégés par les articles 10 et 11 de la Convention.

62. Il signale en outre que, dans un contexte électoral, la liberté d'expression doit être analysée comme une forme spécifique du droit de participer aux affaires publiques, reconnu dans l'article 3 du Protocole n° 1. Dès lors, les questions soulevées ne relèvent pas de la liberté d'expression, au-delà de leur lien intrinsèque avec le domaine matériel de l'article 3 du Protocole n° 1.

63. Le requérant fait valoir quant à lui qu'il a expressément invoqué, entre autres, les articles 22 (liberté d'association) et 23 (droit de participer aux affaires publiques) de la Constitution espagnole.

64. Conformément à la jurisprudence de la Cour, le requérant souligne que le droit à des élections libres au niveau local se trouve sous la protection du droit à la liberté d'expression (*Rekvényi c. Hongrie* [GC], n° 25390/94, § 26, CEDH 1999-III, et *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2 septembre 1998, § 41, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI). A cet égard, il estime que l'interdiction faite à un parti politique de présenter des candidats à des élections, outre qu'elle empêche les candidats de participer au débat électoral, constitue un obstacle grave aux fondements mêmes de la démocratie. Cette interdiction constitue également une ingérence dans le droit à la liberté d'association dans la mesure où elle porte atteinte au droit

des citoyens de s'associer librement afin de participer au débat politique, de briguer les suffrages des électeurs et de les représenter dans les institutions (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, §§ 42 et 43, *Recueil* 1998-I).

65. A la lumière des griefs soulevés en *amparo* par le requérant, la Cour constate qu'aucune question d'épuisement relative au grief du requérant relatif à l'article 11 de la Convention ne se pose.

66. Pour ce qui est du grief tiré de l'article 10 de la Convention, la Cour rappelle que ce droit doit être interprété comme englobant également celui à communiquer des informations et des idées à des tiers dans un contexte politique. Ainsi, même si le droit à la liberté d'expression est lié, *in concreto*, à une procédure électorale, ceci ne suffit pas à exclure son application aux présentes affaires (*Exteberria et autres*, précité, § 64). Dans l'affaire *Exteberria et autres*, elle avait en effet constaté (§ 70) que le grief tiré de l'article 10 se rapportait aux mêmes faits que les doléances soulevées sur le terrain de l'article 3 du Protocole n° 1, et rappelé que cette dernière disposition constitue une *lex specialis* pour ce qui est de l'exercice du droit de vote. La Cour estime que cette question est étroitement liée à la substance des griefs énoncés par le requérant sur les articles 10 et 11 de la Convention qui sont intimement liés entre eux, et décide de la joindre au fond.

67. Quant à l'applicabilité des articles 10 et 11 de la Convention en l'espèce, la Cour renvoie à ses conclusions dans l'affaire *Exteberria et autres* (précité, §§ 62-65), dans laquelle elle a conclu que le droit à la liberté d'expression devait être interprété comme englobant également celui à communiquer des informations et des idées à des tiers dans un contexte politique, le fait d'être lié *in concreto* à une procédure électorale ne suffisant pas à exclure son application à la présente affaire.

68. A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut à l'applicabilité de l'article 10, ainsi qu'à celle de l'article 11 avec lequel il est intimement lié en l'espèce.

69. Elle constate que ces griefs ne sont pas manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Il convient donc de les déclarer recevables.

## **B. Sur le fond**

### *1. Thèses des parties*

#### **a) Le Gouvernement**

70. Le Gouvernement réitère son argument d'après lequel ce grief doit être analysé comme une forme spécifique du droit de participer aux affaires

publiques, reconnu dans l'article 3 du Protocole n° 1, et renvoie à ses observations sous l'angle de cette disposition.

Il rappelle qu'il y a eu des listes du parti requérant qui n'ont pas été annulées et que des personnes figurant sur les listes non annulées ont été élues. L'activité du parti requérant s'est poursuivie jusqu'à sa dissolution par un arrêt rendu par le Tribunal suprême en date du 22 septembre 2008.

**b) Le requérant**

71. Le parti politique requérant a présenté des observations conjointes pour les griefs relatifs aux articles 10 et 11 de la Convention et 3 du Protocole n° 1, dont le résumé figure ci-dessus (paragraphe 46-50)

*2. Appréciation de la Cour*

**a) Requête n° 51672/07**

72. La requête porte sur l'impossibilité faite au parti requérant de présenter certaines de ses listes électorales aux élections au Parlement foral de Navarre. La Cour constate que le grief tiré de l'article 10 se rapporte donc aux mêmes faits que les doléances soulevées sur le terrain de l'article 3 du Protocole n° 1. A cet égard, elle rappelle que cette dernière disposition constitue une *lex specialis* pour ce qui est de l'exercice du droit de vote (*Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, § 89, CEDH 2005, et *Ždanoka*, précité). Cette considération est applicable *a fortiori* au droit subjectif de se porter candidat. Par conséquent, la Cour renvoie aux conclusions présentées ci-dessous sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 et déclare qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle des articles 10 et 11 de la Convention.

**b) Requête n° 51882/07**

73. La requête porte sur l'impossibilité faite au parti requérant de présenter certaines de ses listes électorales aux élections aux conseils généraux et aux élections municipales du Pays Basque. Dans la mesure où l'article 10 et 11 sont les seules dispositions invoquées, la Cour rappelle qu'elle a conclu ci-dessus à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1, – disposition qui n'est pas applicable en l'espèce –, au motif que la mesure d'annulation dont certaines candidatures du parti requérant ont fait l'objet était proportionnée au but légitime poursuivi et n'avait pas porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple (paragraphe 58 ci-dessus).

74. Compte tenu du lien étroit entre les droits à la liberté d'expression et d'association et les critères dégagés par sa jurisprudence concernant l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour est d'avis que l'État est en droit de disposer d'une marge d'appréciation comparable à celle acceptée dans la jurisprudence concernant cette disposition. A la lumière des considérations



qui l'ont conduite au constat de non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1 pour ce qui est de la requête n° 51762/07, et tenant compte du fait que la présente affaire concerne un parti politique et non un requérant individuel, la Cour estime que les autorités espagnoles n'ont pas excédé la marge d'appréciation dont elles disposaient vis-à-vis des articles 10 et 11 de la Convention. Par conséquent, la Cour conclut à la non-violation des articles 10 et 11 de la Convention.

### III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

75. Le requérant estime que tant le recours dont il a disposé devant le Tribunal suprême que le recours d'*amparo* devant du Tribunal constitutionnel ne constituent pas de recours effectifs au sens de l'article 13 de la Convention.

L'article 13 de la Convention se lit ainsi :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale (...). »

#### A. Sur la recevabilité

76. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

#### B. Sur le fond

##### 1. Thèses des parties

###### a) Le requérant

77. Dans ses observations, le requérant soutient d'une part qu'à tous les stades des procédures de dissolution des partis Herri Batasuna, Batasuna et Euskal Herritarrok et d'interdiction des listes de candidats aux diverses élections, c'était toujours la même formation du Tribunal Suprême qui a pris les décisions essentielles en la matière. Il souligne, d'autre part, que le recours d'*amparo* présenté auprès du Tribunal constitutionnel ne répondait pas aux exigences d'un recours effectif. Il allègue à cet égard que la haute juridiction a exercé un contrôle juridictionnel trop restreint sur les motifs et les effets de la mesure litigieuse ainsi que sur ses conséquences pour le requérant, et n'a pas examiné la nécessité et la proportionnalité de la mesure litigieuse. Le Tribunal constitutionnel n'aurait d'ailleurs procédé à aucune

analyse individualisée des candidatures électorales annulées, et aurait en outre refusé d'examiner la violation d'un droit reconnu par la Convention.

#### b) Le Gouvernement

78. Le Gouvernement juge logique et raisonnable que ce soit la même formation du tribunal qui a rendu l'arrêt au principal (en l'espèce, l'arrêt de dissolution des partis Batasuna et Herri Batasuna), qui ait la charge de l'exécution de ce dernier. Il rappelle par ailleurs que la chambre spéciale du Tribunal suprême constitue une sorte de « chambre plénière réduite », où toutes les chambres du tribunal sont représentées, entre autres, par leurs présidents.

Pour ce qui est du caractère prétendument inefficace du recours d'*amparo*, le Gouvernement indique que le requérant se borne à manifester, sans l'étayer, son désaccord avec l'appréciation effectuée par la juridiction *a quo* sur la base des preuves suffisantes, examinées dans le respect des garanties et contre lesquelles il a pu formuler les observations qu'il a estimé opportunes.

#### 2. Appréciation de la Cour

79. La Cour rappelle que, si l'objet de l'article 13 de la Convention est de fournir un moyen au travers duquel les justiciables puissent obtenir, au niveau national, le redressement des violations de leurs droits garantis par la Convention, avant d'avoir à mettre en œuvre le mécanisme international de plainte devant la Cour (*Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI), la protection offerte par cette disposition ne va toutefois pas jusqu'à exiger une forme particulière de recours, les États contractants se voyant reconnaître une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition (voir, par exemple, *Kaya c. Turquie*, 19 février 1998, § 106, *Recueil* 1998-I).

80. Dans la mesure où le grief du requérant porte sur l'effectivité de la procédure devant le Tribunal suprême, la Cour constate que ce dernier a estimé que la voie prévue par l'article 12 de la LOPP était la procédure adéquate pour examiner des listes présentées par un parti politique dans l'intention frauduleuse « de continuer l'activité [d'un autre parti dissous], contournant ainsi les arrêts de dissolution ». Le Tribunal suprême a donc confirmé sa compétence pour apprécier, le cas échéant, la continuité ou la succession d'un parti dissous par un autre parti légal. La Cour ne saurait parvenir à une conclusion différente en l'absence d'arbitraire, sauf si et dans la mesure où la procédure en cause pourrait avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention (voir, entre autres, l'arrêt *Tejedor García c. Espagne*, 16 décembre 1997, § 31, *Recueil* 1997-VIII). Elle constate que tant le ministère public et l'avocat de l'État, d'une part, que le parti requérant d'autre part, ont pu présenter leurs allégations à cet égard, dans le cadre d'une procédure contradictoire. Elle rappelle qu'il incombe, en

principe, aux juridictions internes ayant la responsabilité de veiller au bon déroulement de leurs propres procédures, en particulier, lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce de trancher une question relative à la compétence des cours et tribunaux pour traiter d'une affaire. La Cour parvient à la même conclusion lorsqu'il s'agit d'examiner le grief relatif à la composition même de la chambre spéciale du Tribunal suprême –constituée selon l'article 61 § 1 LOPJ- appelée à trancher la procédure d'annulation de candidatures en cause.

81. Pour autant que le grief du requérant porte sur l'efficacité de la procédure devant le Tribunal constitutionnel, la Cour rappelle que l'obligation pour les tribunaux de motiver leurs décisions ne peut se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument (*Garcia Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, CEDH-1999-I, § 26). Elle note que, dans d'autres situations, il peut suffire qu'une juridiction supérieure rejette un recours en se référant seulement aux dispositions légales prévoyant cette procédure si les questions soulevées par le recours ne revêtent pas une importance particulière ou n'offrent pas de chance suffisante de succès (voir, entre autres, *Vogl c. Allemagne* (déc.), n° 65863/01, 5 décembre 2002, et *Burg et autres c. France* (déc.), n° 34763/02, CEDH 2003-I). En l'espèce, la Cour constate que tant le Tribunal suprême que le Tribunal constitutionnel ont examiné le fond des prétentions du requérant et les ont rejetées par des décisions suffisamment motivées et dénuées d'arbitraire. Malgré le désaccord du requérant avec la décision rendue, la Cour ne voit aucun motif de conclure que les procédures de l'espèce n'ont pas constitué un recours effectif pour les griefs soulevés par le requérant au titre de l'article 13 de la Convention.

82. Par conséquent, il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention.

## PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Joint au fond*, à l'unanimité, l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes quant au grief portant sur l'article 10 de la Convention et la *rejette* ;
2. *Déclare*, à l'unanimité, les requêtes recevables ;
3. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 ;

4. *Dit*, par six voix contre une, qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle des articles 10 et 11 de la Convention concernant la requête n° 51762/07 ;
5. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation des articles 10 et 11 de la Convention concernant la requête n° 51882/07 ;
6. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 7 décembre 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada  
Greffier

Josep Casadevall  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées des juges Gyulumyan et Power.

J.C.M.  
S.Q.

## OPINION DISSIDENTE DE LA JUGE GYULUMYAN

Je ne puis souscrire à la conclusion de la majorité qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 et qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 11 de la Convention.

1. L'un des fondements essentiels d'une société démocratique est un régime propre à garantir le déroulement libre et équitable des élections législatives. L'article 3 du Protocole n° 1 exige à coup sûr que les élections libres que les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser se déroulent « dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Dans son arrêt du 2 mars 1987 rendu dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (§ 47, série A n° 113), la Cour a reconnu que, « consacrant un principe caractéristique de [la démocratie] », cet article « revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale ».

Je considère que la Cour aurait dû suivre la jurisprudence établie par les affaires *Ādamsons c. Lettonie* (n° 3669/03, 24 juin 2008) et *Selim Sadak et autres c. Turquie* (n°s 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, CEDH 2002-IV), selon laquelle « une restriction des droits électoraux de ses membres doit suivre une approche individualisée permettant de tenir compte de leur comportement réel ». Aux yeux de la Cour, la nécessité de cette individualisation devient de plus en plus importante avec le temps, à mesure que l'on s'éloigne de l'époque où les agissements litigieux étaient présumés avoir eu lieu (*Ādamsons* précité, § 125).

L'arrêt du Tribunal Constitutionnel ne comporte pas d'analyse suffisamment étayée des candidatures électorales. A mon avis, chaque liste des candidats présentée par EAE-ANV aux élections du 27 mai 2007 constitue un cas à part et doit être considérée séparément.

2. Dans le cas présent, l'annulation de certaines listes électorales résulte non de la dissolution du parti politique actuel, mais de celle du parti politique précédemment soumis à interdiction.

Le Tribunal Constitutionnel reconnaît que EAE-ANV n'est pas un parti politique qui succède au parti Batasuna, déclaré illégal.

Cependant, la participation aux élections constitue l'objet même de l'existence d'un parti politique. Donc, avant dissolution, l'empêchement de participer aux élections porte atteinte à la liberté de réunion.

C'est pourquoi j'estime qu'il y a eu lieu de considérer séparément ces questions sous l'angle de l'article 11 de la Convention.

## OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DE LA JUGE POWER

(Traduction)

Le 1<sup>er</sup> mai 2007 furent publiées les listes des candidats du parti requérant que celui-ci se proposait de présenter aux élections locales et nationales. Les autorités espagnoles décidèrent alors d'annuler 133 de ses listes. L'une des listes ainsi invalidées était établie dans le cadre des élections législatives, auxquelles s'applique l'article 3 du Protocole n° 1. Les 132 autres listes invalidées se rapportaient à des élections locales, pour lesquelles cette disposition de la Convention n'est pas applicable.

La majorité a conclu à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1 quant à l'annulation de la seule liste présentée aux élections législatives. Cette liste avait été annulée dans son intégralité car 9 des 53 candidats avait eu des liens (pour certains des décennies auparavant) avec des partis déclarés illégaux. Le constat de la majorité se fonde largement sur les dispositions du droit interne<sup>1</sup> et les arrêts antérieurs de la Cour dans les affaires *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne* et *Etxeberria et autres c. Espagne*<sup>2</sup>. Avec beaucoup d'hésitation, j'ai voté avec la majorité à cet égard. J'aurais cependant préféré que la Cour analysât l'annulation de la candidature de chacun de ces neuf membres de la liste au regard de sa compatibilité avec l'article 3 du Protocole n° 1. La Cour a en effet confirmé dans l'arrêt *Adamsons c. Lettonie*<sup>3</sup> qu'une simple suspicion générale à l'égard d'un groupe de personnes ne suffit plus et que les autorités doivent apporter des arguments et des éléments de preuve supplémentaires pour justifier la mesure litigieuse. Elle a déclaré qu'une restriction des droits électoraux des membres d'un tel groupe doit suivre une approche individualisée permettant de tenir compte de leur comportement réel.

Je suis cependant encore plus préoccupée par le fait que l'annulation des autres 132 listes (qui avaient été présentées dans le cadre d'élections locales) n'a soulevée aucune question sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 (paragraphe 28 de l'arrêt) ; or, les griefs du parti requérant au regard des articles 10 et 11 n'en ont pas moins été rejetés sans avoir été examinés comme il se devait. La Cour a reconnu qu'un régime politique véritablement démocratique s'applique tout autant au niveau local qu'au niveau national<sup>4</sup>. En l'espèce, après avoir examiné la liste présentée aux élections législatives et estimé qu'il n'y avait à cet égard aucune violation de l'article 3 du

---

<sup>1</sup> L'article 12 de la LOPP, cité au paragraphe 36 de l'arrêt.

<sup>2</sup> *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, nos 25803/04 et 25817/04, CEDH 2009-... ; et *Etxeberria et autres c. Espagne*, nos 35579/03, 35613/03, 35626/03 et 35634/03, 30 juin 2009.

<sup>3</sup> *Adamsons c. Lettonie*, n° 3669/03, 24 juin 2008, §§ 123, 125.

<sup>4</sup> *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2 septembre 1998, § 52, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI

Protocole n° 1, la majorité a ensuite conclu qu'aucune question distincte ne se posait sous l'angle des articles 10 ou 11 quant à l'ensemble des autres listes invalidées, à l'égard desquelles les dispositions de l'article 3 du Protocole n° 1 ne sont en réalité pas applicables.

J'ai voté sans aucune hésitation contre l'approche de la majorité à cet égard, en particulier concernant le grief tiré de l'article 10. Vu l'importance de l'expression politique pour les fondements mêmes de la démocratie, il ne suffit pas, à mon sens, que la Cour se borne à invoquer simplement son constat de non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1 concernant une liste invalidée pour conclure qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 10 (paragraphe 72 de l'arrêt) ou que la marge d'appréciation de l'État au regard de l'article 10 de la Convention est de toute façon « comparable » à celle qui lui est reconnue au titre de l'article 3 du Protocole n° 1 (paragraphe 74).

Le parti requérant représentait et exprimait notamment les aspirations de personnes souhaitant obtenir l'indépendance et l'autonomie politique du Pays Basque. Parmi ses objectifs se trouve expressément la création d'une société démocratique, juste et « non-violente ». La façon la plus évidente de participer au débat public sur cette question importante consistait à présenter des candidats aux élections locales afin de mettre à l'épreuve le bien-fondé de ses arguments dans un espace de discussion public. Cela aurait permis au parti requérant d'exprimer de manière non-violente ses aspirations et idées, tout en bénéficiant de la couverture médiatique qui entoure inévitablement de telles élections. La Cour « *tient pour acquis que la poursuite d'activités de nature politique relève de l'article 10, dans la mesure où la liberté du débat politique constitue un aspect particulier de la liberté d'expression. En effet, le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique* »<sup>1</sup>. De plus, la Cour a déjà indiqué, dans une affaire où elle a conclu à la violation de l'article 10, qu'« *il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement* »<sup>2</sup>.

On pourrait soutenir que l'invalidation des candidatures présentées par le parti requérant n'a pas directement limité sa liberté d'expression, puisqu'il avait toujours la liberté d'exprimer ses idées. Cependant, la Cour a déjà rejeté l'argument voulant qu'une « restriction directe » à la liberté d'expression fût nécessaire pour que l'article 10 entrât en jeu<sup>3</sup>. Dans l'arrêt

---

<sup>1</sup> *Rekvenyi c. Hongrie*, 20 mai 1999, § 26 ; voir également *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, § 42, série A n° 103.

<sup>2</sup> *Bowman c. Royaume-Uni*, 19 février 1998, § 42, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I.

<sup>3</sup> Dans l'arrêt *Bowman*, la Cour a relevé que l'article 75 de la loi de 1983 sur la représentation du peuple ne restreignait pas directement la liberté d'expression, mais fixait à 5 GBP la somme maximale que toute personne non autorisée, comme la requérante, pouvait dépenser pour des publications et d'autres moyens de communication pendant la période électorale. La Cour a néanmoins estimé que la requérante avait été « directement

*Bowman c. Royaume-Uni*, elle a relevé que la disposition applicable du droit interne ne limitait pas directement la liberté d'expression, mais que la requérante avait été « directement affectée » par la disposition en question, ce qui s'analysait en une restriction à sa liberté d'expression. Pour ma part, il ne fait aucun doute que l'annulation de 133 listes de candidats présentées par le parti requérant a « directement affecté » celui-ci, et a constitué une atteinte importante à la communication pratique et effective de ses idées dans le cadre d'élections publiques ainsi qu'à l'utilité de sa contribution au débat politique. Il a peut-être en théorie conservé sa liberté de parole, mais en pratique la majeure partie de son programme a été démantelé et la plupart de ses micros ont été fermés.

La Cour a souvent répété que dans une société démocratique les limites de la critique admissible vis-à-vis de l'exécutif sont larges. Dans la période préélectorale, le débat public consiste pour l'essentiel à analyser et critiquer les actions et omissions d'organes gouvernementaux et exécutifs. Pareilles analyses et critiques émanent souvent des partis d'opposition. Qu'on regarde cela sous n'importe quel angle, le fait que l'État en arrive pratiquement à « réduire au silence » un parti non-violent et légal en procédant à l'annulation de la plupart de ses listes de candidats constitue une ingérence grave dans la liberté d'expression de ce parti. Cela aurait pour le moins mérité un examen méticuleux et approfondi de la Cour, dans la mesure où il y avait lieu de déterminer la « stricte nécessité » de cette mesure. Or la majorité se contente d'évoquer vaguement le critère nettement moins rigoureux qu'elle a appliqué à l'annulation de l'unique liste présentée aux législatives pour finalement conclure, de manière quelque peu péremptoire, qu'aucune autre question ne se pose<sup>1</sup>. Je ne peux souscrire à l'idée qu'un tel raisonnement suffit pour rejeter un grief sérieux au regard de l'article 10 tiré de l'annulation de nombreuses listes électorales pour lesquelles l'article 3 du Protocole n° 1 n'est pas applicable.

---

affectée » par la disposition litigieuse et qu'indubitablement l'interdiction énoncée audit article 75 équivalait à une restriction à la liberté d'expression de l'intéressée.

<sup>1</sup> Dans le cadre de la requête n° 51762/07 (la seule pour laquelle l'article 3 du Protocole n° 1 est applicable), la majorité renvoie à l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* ([GC], n° 74025/01, CEDH 2005-IX), afin de justifier son approche du grief tiré de l'article 10. Cependant, il est à mon sens facile d'opérer une distinction entre la présente espèce et l'affaire *Hirst*. Celle-ci portait en effet sur l'aspect « actif » de l'article 3 du Protocole n° 1, à savoir le droit de vote, et la Cour avait déjà constaté une violation de cette disposition à cet égard. Étant donné que l'État n'avait pas passé la barre du critère « moins rigoureux », il était improbable qu'il fût considéré comme satisfaisant au « critère supérieur » de l'article 10. Dans ces conditions, la Cour n'a pas jugé utile d'examiner ce dernier grief. En revanche, la présente affaire traite du volet « passif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, le droit à l'éligibilité, pour lequel le critère « moins rigoureux » se réduit encore à simplement « vérifier l'absence d'arbitraire » (*Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, § 115, CEDH 2006-IV). Même si l'État a satisfait au critère inférieur pour une liste électorale, cela ne le dispense pas de l'obligation de démontrer sa capacité à satisfaire au « critère supérieur » qu'il se doit de remplir au titre de l'article 10.



De même, je ne saurais partager les vues de la majorité selon lesquelles la marge d'appréciation de l'État au regard de l'article 10 est « comparable » à celle qui lui est reconnue dans le cadre de l'article 3 du Protocole n° 1. Les critères pertinents à l'aune desquels il convient de mesurer la compatibilité avec la Convention sont manifestement différents. La Cour a expressément déclaré qu'il faut appliquer des critères distincts et dissemblables lorsqu'on examine la marge d'appréciation au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 et celle qui a cours dans le cadre de l'article 10 de la Convention. La marge d'appréciation au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 est ample<sup>1</sup>. Les États sont en droit d'adopter des systèmes très divers et d'imposer diverses restrictions à la conduite des élections législatives. Au contraire, la marge en vertu de l'article 10 est étroite et la Cour a souligné, à plusieurs reprises, qu'il convient d'interpréter strictement les dispositions de l'article 10 § 2<sup>2</sup>.

En outre, la Grande Chambre a expressément reconnu et affirmé que les normes devant être appliquées en vue d'établir la conformité ou non avec l'article 3 du Protocole n° 1 sont « moins strictes » que celles appliquées pour l'article 10 (*Ždanoka*, § 115). La notion de « limitation implicite » qui se dégage de la première de ces dispositions signifie également que la Cour n'applique pas les critères traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » qu'elle utilise lorsqu'elle a à connaître d'un grief sous l'angle de la seconde disposition (*Ždanoka*, § 115). En effet, la Cour a clairement dit que le critère auquel elle a recours s'agissant du droit de se présenter à des élections se limite pour l'essentiel à « vérifier l'absence d'arbitraire » dans les procédures internes. Il y a tout un monde entre une simple « vérification de l'absence d'arbitraire » et un « examen approfondi de l'existence d'une stricte nécessité ».

La nécessité implique l'existence d'un « besoin social impérieux »<sup>3</sup>. En imposant les limites spécifiques énoncées en son article 10 § 2, la Convention restreint substantiellement la portée des atteintes à la liberté d'expression – au sommet de laquelle se trouve, dans un ordre démocratique, le droit à la liberté d'expression politique. Une restriction à l'expression d'opinions, en particulier dans le contexte du débat politique, peut être tolérée face à une menace grave pour cet ordre démocratique. En pareil cas, la Cour doit déterminer si les motifs avancés par les autorités nationales pour justifier l'ingérence étaient « pertinents et suffisants ». Aucun « besoin social impérieux » justifiant la restriction à l'utile

---

<sup>1</sup> Cela ressort clairement des arrêts *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 52, série A n° 113 ; *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 63, CEDH 1999-I ; *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV ; *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II ; et *Ždanoka*, arrêt précité.

<sup>2</sup> Voir les arrêts *Klass et autres c. Allemagne* (6 septembre 1978, § 42, série A n° 28) sur l'interprétation des exceptions à l'exercice d'un droit ; *Barthold c. Allemagne*, 25 mars 1985, § 55, série A n° 90 ; *Lingens*, précité, § 39 ; et *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 2)*, 26 novembre 1991, § 50, série A n° 217.

<sup>3</sup> *Lingens c. Autriche*, précité, §§ 39-40, série A n° 103 ; *Sunday Times*, précité, § 50.

contribution du parti requérant au débat politique n'a été avancé. Aucun motif de la sorte n'a été mis en avant pour justifier une telle restriction pendant la période pré-électorale, encore moins en a-t-on examiné de manière approfondie le caractère pertinent ou suffisant. Vu le contexte global de cette affaire – un parti politique légalement reconnu soutenant de manière juste, démocratique et non-violente les visées séparatistes basques – le niveau de « contrôle » exercé par la majorité a été véritablement minimal. Il apparaît qu'une simple « vérification de l'absence d'arbitraire » remplace dorénavant l'examen rigoureux de la « stricte nécessité » pour une ingérence litigieuse. C'est là une détérioration préoccupante du niveau de protection assuré par la Cour dans le cadre de son examen de violations alléguées de l'article 10.

Dès lors, en l'absence de l'appréciation requise au titre dudit article, il m'est impossible de conclure, comme le fait la majorité, à la non-violation des droits garantis au parti requérant par cette disposition.