

Communiqué du Greffier

ARRÊTS DE CHAMBRE
HERRI BATASUNA ET BATASUNA c. Espagne
ETXEBERRIA ET AUTRES c. Espagne
et
HERRITARREN ZERRENDA c. Espagne

La Cour européenne des droits de l'homme a communiqué aujourd'hui par écrit trois arrêts de chambre¹ dans les affaires *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne* (requêtes n^{os} 25803/04 et 25817/04), *Etxeberria et autres c. Espagne* (n^{os} 35579/03, 35613/03, 35626/03 et 35634/03) et *Herritarren Zerrenda c. Espagne* (n^o 43518/04). Les premières affaires concernent la dissolution des partis politiques Herri Batasuna et Batasuna. Les deuxièmes et la troisième portent sur l'inéligibilité des requérants du fait de leurs activités au sein de partis politiques déclarés illégaux et dissous. (Les arrêts n'existent qu'en français.)

Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne

1. Principaux faits

L'organisation politique Herri Batasuna se constitua en tant que coalition électorale et participa aux élections générales du 1er mars 1979. Le 5 juin 1986, Herri Batasuna fut inscrit au registre des partis politiques du ministère de l'Intérieur. Le 3 mai 2001, le requérant Batasuna déposa au registre des partis politiques les documents tendant à son inscription en tant que parti politique.

Le 27 juin 2002, le Parlement espagnol adopta la loi organique 6/2002 sur les partis politiques (LOPP). Les principales nouveautés introduites par la nouvelle loi figurent au chapitre II relatif à l'organisation, au fonctionnement et aux activités des partis politiques et au chapitre III relatif à leur dissolution ou suspension judiciaire. La LOPP fut publiée au Journal officiel de l'Etat le 28 juin 2002 et entra en vigueur le lendemain.

¹ L'article 43 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que, dans un délai de trois mois à compter de la date de l'arrêt d'une chambre, toute partie à l'affaire peut, dans des cas exceptionnels, demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre (17 membres) de la Cour. En pareille hypothèse, un collège de cinq juges examine si l'affaire soulève une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses protocoles ou encore une question grave de caractère général. Si tel est le cas, la Grande Chambre statue par un arrêt définitif. Si tel n'est pas le cas, le collège rejette la demande et l'arrêt devient définitif. Autrement, les arrêts de chambre deviennent définitifs à l'expiration dudit délai de trois mois ou si les parties déclarent qu'elles ne demanderont pas le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre.

Par une décision du 26 août 2002, le juge central d'instruction no 5 près l'*Audiencia Nacional* prononça la suspension des activités de Batasuna et la fermeture, pendant trois ans, des sièges et locaux pouvant être utilisés par Herri Batasuna et Batasuna.

Le 2 septembre 2002, l'avocat de l'Etat, au nom du Gouvernement espagnol et pour faire suite à l'accord adopté par le Conseil des ministres le 30 août 2002, engagea devant le Tribunal suprême une action tendant à la dissolution des partis requérants, au motif qu'ils avaient enfreint la nouvelle LOPP car ils avaient accumulé des activités démontrant de manière irréfutable une conduite en rupture avec la démocratie et les valeurs constitutionnelles, la méthode démocratique et les droits des citoyens et contraire aux principes établis dans l'exposé des motifs de ladite loi.

Le même jour, le procureur général de l'Etat intenta aussi devant le Tribunal suprême une action tendant à leur dissolution, conformément aux articles 10 et suivants de la LOPP.

Le 10 mars 2003, Batasuna demanda qu'une question préjudicielle sur l'inconstitutionnalité de la LOPP fût posée au Tribunal constitutionnel, car il estimait que certains articles de la LOPP violaient les droits à la liberté d'association, à la liberté d'expression, à la liberté de pensée, les principes de légalité, de sécurité juridique et de non-rétroactivité des lois pénales moins favorables, de proportionnalité et *non bis in idem*, ainsi que le droit à participer aux affaires publiques.

Par un arrêt du 27 mars 2003 rendu à l'unanimité, le Tribunal suprême rejeta leur demande en rappelant que les objections soulevées quant à la constitutionnalité de la LOPP avaient déjà été examinées et rejetées dans l'arrêt rendu par le Tribunal constitutionnel le 12 mars 2003. Le Tribunal suprême déclara les partis Herri Batasuna, EH et Batasuna illégaux, prononça leur dissolution et procéda à la liquidation de leur patrimoine.

Par deux arrêts du 16 janvier 2004 rendus à l'unanimité, le Tribunal constitutionnel rejeta les recours d'*amparo* formés par les requérants.

2. Procédure et composition de la Cour

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 19 juillet 2004 et déclarée en partie recevable le 11 décembre 2007.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Peer **Lorenzen** (Danemark), *président*,
Rait **Maruste** (Estonie),
Karel **Jungwiert** (République Tchèque),
Renate **Jaeger** (Allemagne),
Mark **Villiger** (Liechtenstein),
Isabelle **Berro-Lefèvre** (Monaco), *juges*,
Alejandro **Saiz Arnaiz** (désigné au titre de l'Espagne), *juge ad hoc*,

ainsi que de Claudia **Westerdiek**, *greffière de section*.

3. Résumé de l'arrêt²

Griefs

Invoquant les articles 10 et 11 de la Convention, les requérants alléguaient que leur dissolution avait emporté violation de leur droit à la liberté d'association. Ils se plaignaient du caractère non accessible et non prévisible de la LOPP, ainsi que de l'application rétroactive de ladite loi et de l'absence de but légitime, tout en estimant que la mesure prise à leur encontre ne pouvait être considérée nécessaire dans une société démocratique et conforme au principe de proportionnalité.

Décision de la Cour

Article 11

La Cour estime que la dissolution des partis requérants s'analyse en une ingérence dans l'exercice de leur droit à la liberté d'association, qu'elle était « prévue par la loi » et poursuivait un « but légitime » au sens de l'article 11 de la Convention.

Quant à la nécessité dans une société démocratique et la proportionnalité de la mesure, la Cour, après un long rappel de sa jurisprudence, estime que la dissolution répondait à un « besoin social impérieux ». Elle estime qu'en l'espèce les juridictions internes sont parvenues à des conclusions raisonnables après une étude détaillée des éléments dont elles disposaient pour conclure à l'existence d'un lien entre les partis requérants et l'ETA. Compte tenu de la situation existant en Espagne depuis de nombreuses années concernant les attentats terroristes, ces liens peuvent être considérés objectivement comme une menace pour la démocratie. De l'avis de la Cour, les constats du Tribunal suprême doivent s'inscrire dans le souci international de condamnation de l'apologie du terrorisme. Partant, la Cour considère que les actes et les discours imputables aux partis politiques requérants constituaient un ensemble donnant une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par les partis, et qui serait en contradiction avec le concept de « société démocratique ».

Concernant la proportionnalité de la mesure de dissolution, le fait que les projets des requérants étaient en contradiction avec la conception de la « société démocratique » et comportaient un fort danger pour la démocratie espagnole conduit la Cour à jugé que la sanction infligée aux requérants est proportionnelle au but légitime poursuivi au sens de l'article 11 § 2 de la Convention.

La Cour conclut, à l'unanimité, à la non-violation de l'article 11 de la Convention.

Article 10

Les questions soulevées par les requérants sous l'angle de l'article 10 portant sur les mêmes faits que ceux examinés sur le terrain de l'article 11 de la Convention, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire de les examiner séparément.

Etxeberria et autres c. Espagne

² Rédigés par le greffe, ces résumés ne lient pas la Cour.

1. Principaux faits

Les requérants sont des ressortissants espagnols et des groupements électoraux ayant exercé des activités au sein de partis politiques déclarés illégaux et dissous (notamment Herri Batasuna et Batasuna) sur la base de la LOPP.

Le 28 avril 2003, les commissions électorales du Pays basque et de Navarre enregistrèrent les candidatures des groupements aux élections municipales, régionales et autonomes au Pays basque et en Navarre fixées au 25 mai 2003.

Le 1^{er} mai 2003, l'avocat de l'Etat et le ministère public présentèrent des recours contentieux-électoraux tendant à l'annulation d'environ 300 candidatures, dont celles des groupements électoraux litigieux, devant la chambre spéciale du Tribunal suprême, constituée conformément à l'article 61 de la loi organique relative au pouvoir judiciaire (ci-après « la LOPJ »). Ils leur reprochaient de poursuivre les activités des partis politiques Batasuna et Herri Batasuna, déclarés illégaux et dissous en mars 2003.

Le 3 mai 2003, le Tribunal suprême fit droit, en ce qui concerne les groupements électoraux litigieux devant la Cour, aux recours présentés par l'avocat de l'Etat et le ministère public et annula les candidatures au motif qu'elles avaient pour but de poursuivre les activités des trois partis déclarés illégaux et dissous. Il fonda ses décisions sur l'article 44 § 4 de la loi organique relative au régime électoral général, telle que modifiée par la LOPP. Les groupements électoraux litigieux présentèrent alors un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel.

Par un arrêt du 8 mai 2003, le Tribunal constitutionnel rejeta le recours pour ce qui est, entre autres, des quatre groupements électoraux litigieux. Seize des groupements électoraux visés dans la procédure interne virent accueillir leur recours d'*amparo*. En ce qui concerne les quatre groupements électoraux litigieux, le Tribunal constitutionnel rappela sa propre jurisprudence concernant la constitutionnalité de la procédure contentieuse-électorale prévue par l'article 49 de la loi organique relative au régime électoral général. Tout en rappelant qu'il n'avait pas compétence pour réviser l'appréciation du Tribunal suprême, il se référa également aux arrêts contestés de ce dernier et considéra qu'ils accrédiétaient, de façon raisonnable et suffisamment motivée, l'existence d'une stratégie conjointe, élaborée par l'organisation terroriste ETA et le parti dissous Batasuna, visant à favoriser la reconstruction du parti et à présenter des candidatures lors des élections municipales, régionales ou autonomes suivantes.

2. Procédure et composition de la Cour

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme le 6 novembre 2003 et déclarées en partie recevables le 11 décembre 2007.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Peer **Lorenzen** (Danemark), *président*,
Rait **Maruste** (Estonie),
Karel **Jungwiert** (République Tchèque),
Renate **Jaeger** (Allemagne),
Mark **Villiger** (Liechtenstein),

Isabelle **Berro-Lefèvre** (Monaco), *juges*,
Alejandro **Saiz Arnaiz** (désigné au titre de l'Espagne), *juge ad hoc*,

ainsi que de Claudia **Westerdiek**, *greffière de section*.

3. Résumé de l'arrêt

Griefs

Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1, les requérants à l'origine des requêtes n°s 35613/03 et 35626/03, chacun tête de liste d'un groupement électoral litigieux, alléguaient une privation de la possibilité de se présenter aux élections au Parlement de Navarre et de représenter les électeurs, ce qui aurait entravé la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

Invoquant l'article 10 de la Convention, tous les requérants se plaignaient de l'annulation de leurs candidatures aux élections au Parlement de Navarre, ainsi qu'aux élections municipales et régionales au Pays basque et en Navarre. Contestant le caractère prévisible de l'article 44 § 4 de la loi organique relative au régime électoral général et dénonçant l'absence de but légitime et de nécessité de l'ingérence dans une société démocratique, ils soutenaient que l'objectif de l'ingérence, ainsi que de la LOPP, était d'interdire toutes les expressions politiques de l'indépendantisme basque, et que la mesure litigieuse n'était pas proportionnée au but poursuivi.

L'ensemble des requérants alléguaient également un défaut de recours effectif s'agissant de la procédure contentieuse-électorale devant la chambre spéciale du Tribunal suprême.

Décision de la Cour

Article 3 du Protocole n° 1

Pour la Cour, le droit espagnol prévoit la mesure litigieuse et les requérants pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que cette disposition, suffisamment prévisible et accessible, soit appliquée dans leur cas.

Quant aux buts de la mesure, la Cour estime que 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 groupements électoraux litigieux. Dès lors, elle juge que la restriction litigieuse poursuit des buts compatibles avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention.

S'agissant de la proportionnalité de la mesure, la Cour est d'avis que les autorités nationales disposaient de nombreux éléments et du temps nécessaire pour conclure que les groupements électoraux litigieux voulaient continuer les activités des partis politiques déclarés illégaux préalablement. Le Tribunal suprême s'était fondé sur des éléments supplémentaires au programme des groupements litigieux et, en outre, les autorités ont pris les décisions d'annulation des candidatures de façon individualisée, après un examen contradictoire au cours duquel les groupements ont pu présenter des observations, et que les juridictions internes ont constaté de façon non équivoque un lien avec les partis politiques déclarés illégaux.

La Cour estime donc que la restriction litigieuse est proportionnée au but légitime poursuivi et, dans l'absence d'arbitraire, qu'elle n'a pas porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple.

La Cour conclut, à l'unanimité, à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

Article 10

La Cour conclut à l'applicabilité de l'article 10 de la Convention en l'espèce, la liberté d'expression devant être interprétée comme englobant également celui à communiquer des informations et des idées à des tiers dans un contexte politique.

Concernant les requêtes n^{os} 35613/03 et 35626/03, la Cour renvoie à ses conclusions sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 et déclare qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 10 de la Convention.

S'agissant des requêtes n^{os} 35579/03 et 35634/03, compte tenu du lien étroit entre le droit à la liberté d'expression et les critères dégagés par la jurisprudence concernant l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour est d'avis que l'Etat est en droit de disposer d'une marge d'appréciation comparable pour l'article 10 à celle acceptée dans le cadre de l'article 3 du Protocole n° 1, et qu'il n'a pas excédé la marge d'appréciation dont il disposait en l'espèce. Elle écarte également le grief relatif à l'allégation d'application rétroactive de la loi organique relative au régime électoral général.

Par conséquent, la Cour conclut, à l'unanimité, la non-violation de l'article 10 de la Convention.

Article 13

La Cour considère qu'il n'a pas été démontré par les requérants que les délais aient empêché les représentants des groupements litigieux de former leurs recours devant le Tribunal suprême ou le Tribunal constitutionnel, de présenter des observations et défendre leurs intérêts de manière appropriée.

La Cour conclut, à l'unanimité, à la non-violation de l'article 13 de la Convention.

Herritarren Zerrenda c. Espagne

1. Principaux faits

Par un accord du 17 mai 2004, la commission électorale centrale (*Junta Electoral Central*) enregistra la candidature de Herritarren Zerrenda pour les élections au Parlement européen du 13 juin 2004, convoquées par le décret royal 561/2004 du 19 avril 2004.

Le 19 mai 2004, l'avocat de l'Etat, représentant le Gouvernement espagnol, présenta un recours contentieux-électoral tendant à l'annulation de cette candidature devant la chambre spéciale du Tribunal suprême prévue par l'article 61 de la loi organique sur le pouvoir judiciaire. Le 18 mai 2004, le ministère public (le procureur général) présenta aussi un

recours tendant à l'annulation de la candidature du requérant devant la chambre spéciale du Tribunal suprême.

Par deux arrêts du 21 mai 2004, le Tribunal suprême fit droit aux recours présentés par l'avocat de l'Etat et le ministère public et annula la candidature du requérant, au motif que ce dernier avait pour but de poursuivre les activités des trois partis déclarés illégaux et dissous. Il fonda ses décisions sur l'article 44 § 4 de la loi organique relative au régime électoral général, telle que modifiée par la LOPP.

Le requérant présenta alors un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel.

Par un arrêt du 27 mai 2004, le Tribunal constitutionnel rejeta le recours.

Le 13 juin 2004, les élections au Parlement européen eurent lieu. Le requérant ayant appelé à voter pour lui malgré l'annulation de sa candidature, il obtint 113 000 voix en Espagne. Ces voix furent considérées comme nulles.

2. Procédure et composition de la Cour

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 26 novembre 2004 et déclarée en partie recevable le 11 décembre 2007.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Peer **Lorenzen** (Danemark), *président*,
Rait **Maruste** (Estonie),
Karel **Jungwiert** (République Tchèque),
Renate **Jaeger** (Allemagne),
Mark **Villiger** (Liechtenstein),
Isabelle **Berro-Lefèvre** (Monaco), *juges*,
Alejandro **Saiz Arnaiz** (désigné au titre de l'Espagne), *juge ad hoc*,

ainsi que de Claudia **Westerdiek**, *greffière de section*.

3. Résumé de l'arrêt

Griefs

Invoquant les articles 10 de la Convention et 3 du Protocole n° 1, le requérant se plaignait de l'annulation de sa candidature aux élections au Parlement européen et de s'être vu privé de la possibilité de se présenter aux élections au Parlement européen et de représenter les électeurs, ce qui a entravé la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Il invoquait également une violation de l'article 13 en raison de la procédure contentieuse-électorale devant la chambre spéciale du Tribunal suprême.

Décision de la Cour

La Cour aboutit aux mêmes conclusions que dans l'affaire *Etxebarria et autres* et conclut à la non-violation des articles 13 de la Convention et 3 du Protocole n° 1, aucune question distincte ne se posant sous l'angle de l'article 10 de la Convention

Les arrêts de la Cour sont disponibles sur son site Internet (<http://www.echr.coe.int>).

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les Etats membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.