



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 8 décembre 2006

Avis n° 400 / 2006

Restreint
CDL(2006)079
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS

**SUR LA CONFORMITÉ AUX NORMES INTERNATIONALES
DE LA LOI DE LA RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE
RELATIVE AUX PARTIS POLITIQUES**

**(AVIS *AMICUS CURIAE* DEMANDÉ PAR
LA COUR CONSTITUTIONNELLE D'ARMÉNIE)**

par

M. Carlos CLOSA MONTERO (membre, Espagne)

I. Introduction

1. Le 19 septembre 2006, la Cour constitutionnelle arménienne a demandé à la Commission de Venise un avis *amicus curiae* sur la conformité aux normes internationales de la loi de la République d'Arménie relative aux partis politiques, en les termes suivants :

« Constitutionnalité de la loi de la RA « relative aux partis politiques » : le médiateur de la RA conteste la constitutionnalité des dispositions de la loi prévoyant la dissolution des partis politiques qui ne participeraient pas aux élections législatives à deux reprises ou, s'ils y participent, qui obtiendraient moins d'un pour cent des voix. Le médiateur estime que les paragraphes 2 et 3 de l'article 31 de la loi de la RA « relative aux partis politiques » sont contraires au paragraphe 2 de l'article 28 et au paragraphe 1 de l'article 43 de la constitution. »

2. La Cour constitutionnelle de la République d'Arménie a demandé si la Commission de Venise avait adopté une position ferme sur cette question et comment celle-ci était abordée dans la pratique internationale en matière de législation constitutionnelle. Pour répondre à cette question, dans les présentes observations, la Convention européenne des Droits de l'Homme puis la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme seront tout d'abord examinées. Ensuite, la position générale adoptée par la Commission de Venise sur cette question sera analysée dans ses grandes lignes. Enfin, la position précédemment adoptée par la Commission de Venise à l'égard de la loi arménienne relative aux partis politiques sera examinée. Comme le montrera cette analyse, il existe sur cette question des acquis importants et cohérents qui amènent le présent avis à conclure que l'article 31 de la loi de la République d'Arménie relative aux partis politiques n'est pas conforme aux normes examinées.

II. Le cadre normatif général européen

1. La Convention européenne des Droits de l'Homme

3. La Convention européenne des Droits de l'Homme protège le droit à la liberté d'expression (art. 10) et la liberté de réunion et d'association (art. 11). La Cour européenne des Droits de l'Homme a jugé à plusieurs reprises que les partis politiques et leurs activités relevaient du champ d'application de ces articles. Dans l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* (133/1996/752/951), pour appliquer les règles de l'article 11 aux partis politiques, la Cour a fondé son arrêt sur l'importance que ceux-ci revêtent pour le bon fonctionnement de la démocratie (para. 25). Par la suite, la Cour a renforcé cette jurisprudence avec plusieurs arrêts¹.

4. Faire entrer les partis politiques dans le champ d'application des dispositions régissant la liberté de réunion et d'association ne confère pas à ceux-ci une protection illimitée ni des droits absolus. Au contraire, ils sont soumis aux restrictions éventuelles énoncées dans l'article 11 de la Convention, qui sont autorisées si elles sont 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

¹ *Parti socialiste et autres c. Turquie* (21237/93), arrêt du 25 mai 1998 ; *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* (requête n°23885/94), arrêt du 8 décembre 1999 ; *Yazar et autres c. Turquie* (22723/93, 22724/93 et 22725/93), arrêt du 9 avril 2002 ; *Dicle pour le parti de la démocratie (DEP) c. Turquie* (25141/94), arrêt du 10 décembre 2002 ; *Refah Partisi (parti de la prospérité) et autres c. Turquie* (requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98), Grande Chambre, arrêt du 13 février 2003 ; *Organisation macédonienne unie Ilinden–Pirin et autres c. Bulgarie*, (requête n°59489/00), arrêt du 20 octobre 2005.

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 (art. 11, para. 2).

5. L'article 17 de la Convention permet en particulier à l'État d'imposer des contraintes ou des restrictions aux partis politiques dont le programme ou les activités visent à « la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ». La Cour a déjà indiqué que le but général de l'article 17 était d'empêcher les groupes totalitaires d'exploiter dans leurs propres intérêts les principes énoncés dans la Convention : il permet de ne pas invoquer ceux-ci aux fins d'activités subversives².

2. La jurisprudence de la Cour

6. La Cour européenne des Droits de l'Homme a été saisie de plusieurs affaires dans lesquelles était contestée la compatibilité aux dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme d'une mesure d'interdiction ou de dissolution imposée par des autorités nationales. En général, c'est la cour constitutionnelle de l'État concerné qui impose ces mesures. La Cour européenne examine alors si la décision de la cour constitutionnelle respecte les critères de l'art. 11 permettant d'imposer une restriction à l'exercice des droits que celui-ci confère. Elle vérifie *in concreto* s'il y a eu ingérence dans l'exercice de ces droits et si celle-ci était justifiée. L'ingérence est justifiée, premièrement, si elle est prescrite par la loi, deuxièmement, si elle poursuit un but légitime et, troisièmement, si elle est nécessaire dans une société démocratique (c'est ainsi que s'articule le raisonnement suivi dans les arrêts depuis la jurisprudence *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* (133/1996/752/951), arrêt du 30 janvier 1998, para. 35 et suiv.)

7. La Cour a examiné plusieurs décisions de justice concernant la dissolution ou l'interdiction de partis politiques par le Gouvernement turc. Le Gouvernement et la Cour constitutionnelle avaient tous deux estimé que les partis politiques dissous ou interdits portaient atteinte à l'intégrité territoriale de l'État et à l'unité de la nation, cherchaient à mener des activités comparables à celles d'organisations terroristes ou constituaient un centre d'activités contraires au principe de la laïcité et, partant, incompatibles avec le régime démocratique. Dans certaines de ces affaires, la Cour a jugé qu'il y avait eu violation de l'article 11 de la Convention au motif que l'ingérence du Gouvernement dans l'exercice du droit de libre association n'avait pas été justifiée selon les critères tirés de la Convention et énoncés par la Cour. Dans ces arrêts, la Cour a également retenu à titre subsidiaire l'argument selon lequel les changements souhaités par les partis politiques au sein du système politique ne devaient pas tous être considérés comme contraires à l'ordre juridique. Les partis politiques, afin de faire modifier la législation ou l'ordre juridique et constitutionnel, peuvent faire campagne en employant des moyens pacifiques s'ils respectent les principes juridiques et démocratiques et si le changement lui-même est compatible avec ces principes fondamentaux. Mais dès lors que les activités et les programmes d'un parti portent atteinte aux règles de la démocratie et, par voie de conséquence, au régime politique, l'État a le droit d'adopter des mesures restrictives et de suivre devant la Cour constitutionnelle la procédure prévue pour faire dissoudre le parti.

² *Lawless c. Irlande*, arrêt du 1er janvier 1961, Série A, N°1-3 (1979-1980) CEDH, vol. 1, p. 1, para. 6 et 7. En des termes similaires, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a qualifié la résurgence de mouvements et partis extrémistes non-démocratiques en Europe de menace pour les valeurs fondamentales que le Conseil de l'Europe s'attache à défendre (APCE, Recommandation 1438 (2000), Menace des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe, texte adopté par l'Assemblée le 25 janvier 2000 (2^{ème} séance) et APCE, Résolution 1344 (2003), Menace des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe, texte adopté par l'Assemblée le 29 septembre 2003 (26^{ème} séance).

8. La Cour européenne a interprété ces principes avec prudence. Bien qu'elle ait jugé que l'interdiction d'un parti politique n'était pas incompatible avec la Convention³, sa jurisprudence a établi que les mesures de restriction et, en dernier ressort, d'interdiction et de dissolution visant un parti politique devaient toutes satisfaire aux exigences suivantes :

- Caractère exceptionnel : la mesure doit être exceptionnelle. L'interdiction ou la dissolution est une mesure extrême qui n'est justifiable que lorsque le parti prône le recours à la violence ou met en danger l'ordre politique démocratique ou les droits fondamentaux du citoyen⁴.

- Proportionnalité : la mesure doit être proportionnelle à l'objectif poursuivi⁵. La Cour a toujours préconisé le recours aux mesures alternatives, par exemple aux seuils légaux de suffrages pour avoir accès au Parlement.

- Garanties procédurales : l'interdiction ou la dissolution doit être prononcée à l'issue d'une procédure judiciaire garantissant un procès équitable, les droits de la défense et la publicité des débats. L'article 6 de la Convention protège le droit à un procès équitable, ce qui implique la tenue d'une audience publique et une instance conduite dans un délai raisonnable et devant un tribunal indépendant et impartial institué par la loi. Les règles de principe énoncées par la Cour en matière de droits de la défense et de procès équitable s'appliquent aux affaires de dissolution de partis politiques. Cela dit, dans la plupart des affaires en question, c'est sur la violation des règles de fond découlant des articles 10 et 11 de la Convention que la Cour a statué. Lorsque le requérant invoque la violation de l'article 6, la Cour n'examine s'il y a eu pareille violation que quand le juge l'estime nécessaire, c'est-à-dire quand il n'y a pas eu violation de l'article 11 sur le fond⁶. Dans une affaire différente où la liberté d'expression d'un parti était en cause, la Cour a conclu à la violation à la fois de l'article 6 et de l'article 10 de la Convention⁷.

³ *Refah Partisi (parti de la prospérité) et autres c. Turquie* (requêtes n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98), Grande Chambre, arrêt du 13 février 2003, dont le paragraphe 96 précise que « [l]es libertés garanties par l'article 11 de la Convention ainsi que par les articles 9 et 10 ne sauraient priver les autorités d'un Etat, dont une association, par ses activités, met en danger les institutions, du droit de protéger celles-ci. A cet égard, la Cour rappelle qu'elle a déjà jugé inhérente au système de la Convention une certaine forme de conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits individuels. Une telle conciliation requiert que l'intervention des autorités se fasse en conformité avec le paragraphe 2 de l'article 11 ».

⁴ La Cour a dit dans plusieurs arrêts que « les exceptions visées à l'article 11 appelle[ai]nt, à l'égard de partis politiques, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les Etats contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante », *Parti communiste unifié et autres c. Turquie* (133/196/752/951), arrêt du 30 janvier 1998, para. 46. Voir également *Gorzelik et autres c. Pologne* (requête n°44158/98), arrêt du 20 décembre 2001, para. 58 ; *Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, (requête n°59491/00), arrêt du 19 janvier 2006, para. 61.

⁵ Voir *Sürek c. Turquie (no. 1)* (requête n°26682/95), arrêt du 8 juillet 1999, para. 64, dans lequel la Cour a dit que « la nature et la lourdeur des peines infligées [étaient] aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence ». La Cour a jugé que l'ingérence en question devait être proportionnelle aux objectifs légitimes poursuivis, *Refah Partisi (parti de la prospérité) et autres c. Turquie* (requêtes n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98), Grande Chambre, arrêt du 13 février 2003, para. 133 et suiv.

⁶ *Parti socialiste et autres c. Turquie* (21237/93), arrêt du 25 mai 1998, et *Sadak et autres c. Turquie (n°2)* (requêtes n°25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95), arrêt du 6 novembre 2002.

⁷ *Incal c. Turquie*, (41/1997/825/1031), arrêt du 9 juin 1998.

3. Résolutions et rapports du Conseil de l'Europe

9. La Convention et la jurisprudence de la Cour ont été à l'origine d'instruments adoptés par la suite. De manière générale, les instruments internationaux reprennent l'interprétation associant l'interdiction des partis à la protection des droits de l'Homme et de la démocratie. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a approuvé une résolution sur les *Restrictions concernant les partis politiques dans les États membres du Conseil de l'Europe* (résolution 1308 (2002))⁸ selon laquelle l'interdiction d'un parti politique constitue une mesure exceptionnelle qui n'est légitime que lorsque l'existence de celui-ci menace l'ordre démocratique du pays. La résolution a précisé les différents principes qui doivent être respectés :

- La mesure doit être exceptionnelle ;
- Le recours à des mesures moins radicales doit, autant qu'il est possible, être privilégié ;
- Un parti ne peut pas être tenu responsable de l'action de ses membres si celle-ci est en contradiction avec son statut et ses activités ;
- La dissolution d'un parti politique n'intervient qu'en dernier ressort et à l'issue d'un procès équitable ;
- L'interdiction ne peut être utilisée arbitrairement.

10. Ces principes reprennent les trois conditions énoncées par la Cour et déjà indiquées auparavant : les mesures doivent revêtir un caractère exceptionnel, être employées en dernier recours et des mesures moins radicales doivent être utilisées (proportionnalité) ; elles ne peuvent être employées de manière arbitraire et un procès équitable doit être accordé (principe de la garantie juridictionnelle) et un parti ne peut être tenu responsable de l'action de ses membres si ceux-ci violent son statut (bien qu'il faille peut-être revenir sur ce principe compte tenu de l'arrêt *Refah*).

11. Au mois d'avril 2006, le secrétaire général du Conseil de l'Europe a publié un rapport thématique sur la « liberté d'association »⁹, qui fait le point sur les différentes règles et affaires en la matière, ainsi que sur les divers avis rendus par la Commission de Venise.

4. Législations nationales sur l'interdiction / la dissolution des partis politiques

12. Sur le plan du droit comparé, aucun des États membres du Conseil de l'Europe n'a adopté de disposition subordonnant l'interdiction et la dissolution des partis politiques à leur participation effective aux scrutins et/ou au nombre de suffrages qu'ils ont obtenus. Il ressort de l'analyse comparée que les mesures d'interdiction ou de dissolution sont une sanction qui exige toujours une atteinte à des droits fondamentaux, à des dispositions constitutionnelles, à la sécurité nationale ou aux valeurs démocratiques¹⁰. Cela signifie que, en l'absence d'une telle atteinte, ces restrictions à la liberté d'association ne peuvent être justifiées.

⁸ Voir également Doc. 9526, *Restrictions concernant les partis politiques dans les États membres du Conseil de l'Europe*, rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Dreyfus-Schmidt, 17 juillet 2002.

⁹ *Rapport thématique du secrétaire général sur la liberté d'association* (CJ-S-ONG (2006)CM Monitor, 6 avril 2006).

¹⁰ Doc. CDL-INF(2000)1, Annexe I : *L'interdiction des partis politiques et les mesures analogues*, rapport adopté par la Commission à sa 35e réunion plénière (Venise, 12-13 juin 1998). En revanche, le Secrétaire général, dans son rapport, distingue dans les législations nationales quatre catégories de motifs principaux permettant de prendre des mesures de restriction contre un parti politique lors de sa création ou de le dissoudre : 1. la discrimination raciale ou religieuse ; 2. l'extrémisme du parti ; 3. la promotion de la haine ou de la violence

13. L'Espagne a adopté une loi sur les partis politiques (*Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*) permettant de déclarer illégal un parti politique s'il soutient des **activités terroristes**. La loi prévoit une procédure judiciaire qui est celle à l'issue de laquelle les partis politiques basques *Herri Batasuna* (HB), *Euskal Herriarrok* (EH) et *Batasuna* ont été déclarés illégaux en 2003 (*STS, Sentencia del Tribunal Supremo, c'est-à-dire décision de la Cour suprême, Sala de lo Sala especial del Art. 61 de la LOPJ; de 27 marzo 2003*). La Cour constitutionnelle espagnole a rejeté le recours d'*amparo* formé par *Batasuna* (*STC 5/2004, de 16 de enero*). En 2004, la Cour a rejeté un premier recours formé par le Gouvernement basque pour des questions de forme. Un second recours est toujours pendant¹¹.

III. La position de la Commission de Venise en matière d'interdiction de partis politiques

14. La position de la Commission de Venise s'inscrit pleinement dans le cadre normatif général européen ; d'ailleurs, certaines des règles européennes se sont inspirées de textes publiés par la Commission (notamment la résolution de l'APCE et le rapport thématique du Secrétariat) et d'autres normes européennes ont influencé celles de la Commission. On peut donc constater une parfaite interpénétration. La position adoptée par la Commission de Venise a été énoncée dans des lignes directrices et dans plusieurs des avis qu'elle a adoptés.

1. Les lignes directrices de la Commission de Venise

15. Les textes les plus importants exposant la position de la Commission de Venise en la matière sont les *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues* (CDL-INF (2000) 1), adoptées lors de sa 41^e session plénière les 10 et 11 décembre 1999.

16. Ces lignes directrices précisent tout d'abord les critères de base en vertu desquels les activités des partis politiques peuvent être restreintes. Voici ce qu'énonce la ligne directrice 2 : « [t]outes restrictions à l'exercice des droits de l'homme fondamentaux mentionnés ci-dessus à travers l'activité des partis politiques, doivent être conformes aux dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et autres traités internationaux, en période normale mais aussi dans les cas d'urgence nationale ».

17. La ligne directrice 3 énonce les seuls motifs permis : « [l]'interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peuvent se justifier que dans le cas où les partis prônent l'utilisation de la violence ou l'utilisent comme un moyen politique pour faire renverser l'ordre constitutionnel démocratique, mettant en danger de ce fait les droits et libertés protégés par la constitution. Le seul fait qu'un parti plaide en faveur d'une réforme pacifique de la Constitution ne doit pas suffire à justifier son interdiction ou sa dissolution »¹².

raciale ; 4. la recherche de l'usurpation du pouvoir par la violence. Voir *Rapport thématique du Secrétaire général sur la liberté d'association* (CJ-S-ONG (2006)CM Monitor, 6 avril 2006), para. 23-27.

¹¹ CEDH : *Herri Batasuna c. Espagne* (n°25803/04) ; *Batasuna c. Espagne* (n°25817/04).

¹² Dans ses observations, M. James Hamilton, membre de la Commission de Venise, a suggéré qu'il y avait peut-être lieu de réexaminer cette ligne directrice compte tenu de l'arrêt de la Cour rendu en l'affaire *Refah*, étant donné que cette décision envisage les circonstances dans lesquelles un parti qui cherche à renverser les principes fondamentaux de la démocratie peut être dissous alors même qu'il ne prône pas le recours à la violence (rapport de James Hamilton intitulé « La dissolution des partis politiques » (CDL-JU(2006)002) dans le cadre de la conférence intitulée « la protection par la Cour constitutionnelle des droits électoraux et des droits des associations politiques », Tbilissi, Géorgie, 10-11 février 2006). Toutefois, un comportement prudent s'impose à cet égard : certains juges ont sérieusement douté du caractère proportionnel des mesures susceptibles d'être adoptées sur ce fondement. Le juge Ress, auquel s'est rallié le juge Rozakis, a fait valoir que

18. Le caractère exceptionnel des mesures d'interdiction ou de dissolution des partis politiques est souligné dans la ligne directrice 5, lorsqu'elle précise qu'il s'agit d'une « mesure particulière à portée considérable, [qui doit] être utilisée[] avec la plus grande retenue ». La ligne directrice 6 énonce que « [l]es mesures juridiques prises pour interdire ou faire respecter la dissolution de partis politiques doivent être la conséquence d'une décision judiciaire d'inconstitutionnalité et doivent être considérées comme exceptionnelles et réglementées par le principe de proportionnalité »¹³. Et la ligne directrice 7 renforce cette exigence en précisant que « [l]'interdiction ou la dissolution d'un parti politique doivent être réservées à la Cour constitutionnelle ou à une autre juridiction appropriée par une procédure offrant toutes les garanties de procédure, d'ouverture et de procès équitable »¹⁴.

19. La Commission de Venise a donné d'autres indications sur sa position en la matière dans son texte intitulé *Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques* (Doc. CDL (2004) 007), adopté par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004). La ligne directrice C prévoit que « [t]oute exigence relative à l'activité des partis politiques, comme condition du maintien de leur statut de parti politique, de même que leur contrôle et leur supervision, doit être évaluée au regard de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». Les pouvoirs publics devraient s'abstenir de tout contrôle excessif, politique ou autre, sur les activités des partis politiques, notamment sur leurs adhérents, le nombre et la fréquence de leurs congrès et réunions ou encore le fonctionnement de leurs subdivisions et sections territoriales ». Le libellé n'est pas très précis car, en raison des limites (non excessives) qui y sont établies, le critère de la proportionnalité retenu habituellement devient une notion beaucoup plus vague. Par ailleurs, le critère de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique » peut donner lieu à des discussions sans fin sur les modèles de sociétés démocratiques et le rôle des partis politiques. En cela, la ligne directrice concernant les mesures à prendre n'est pas claire.

20. Deux autres lignes directrices doivent être retenues : la ligne directrice E précise que « [t]oute intervention des pouvoirs publics dans les activités des partis politiques, comme le refus de les enregistrer ou le retrait de leur statut de parti politique lorsqu'ils ne parviennent pas à se faire représenter dans les instances législatives (lorsque cette mesure est prévue), devrait être motivée et la législation devrait ouvrir aux partis des possibilités de recours judiciaire contre ce type de décision ». La ligne directrice F prévoit que, « [b]ien que des considérations telles que l'unité du pays puissent être prises en compte, les États membres ne devraient pas imposer de restrictions à la création et au fonctionnement de partis et associations politiques de niveau régional et local lorsque ces restrictions ne sont pas « nécessaires dans une société démocratique ». ». Enfin, la ligne directrice G précise que « [l]orsque la législation d'un État prévoit que les partis perdent leur statut de parti politique lorsqu'ils ne parviennent pas à participer à un scrutin ou à faire élire des représentants dans les organes législatifs, ces partis

« la question de savoir si le non-respect de l'une ou l'autre règle de la démocratie justifiait la dissolution ou si une mesure moins draconienne est la seule solution convenable ou adéquate [devait], là encore, être examinée à la lumière du principe de proportionnalité ». (Cet argument est tiré de l'exposé de l'opinion concordante joint par ces juges à l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *Refah Partisi (parti de la prospérité) et autres c. Turquie* (requêtes n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98), Grande Chambre, arrêt du 13 février 2003, notamment la partie consacrée au paragraphe 98 de l'arrêt).

¹³ Voici ce qu'indique le rapport explicatif au para. 6 : « [e]n conséquence, la pratique répandue dans un certain nombre d'États européens qui oblige les partis politiques à être enregistrés ne constituerait pas par elle-même une violation des droits reconnus par les articles 11 et 10, même si elle était considérée comme une restriction du droit à la liberté d'association et à la liberté d'expression. En revanche, toute restriction doit être conforme aux principes de légalité et de proportionnalité. »

¹⁴ La Commission de Venise estime qu'« en principe, le contrôle exercé sur les parties par le juge est préférable à celui exercé par l'Exécutif » (Doc. CDL-AD(2002)017, *Avis sur la législation ukrainienne sur les partis politiques*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 51^{ème} session plénière (Venise, 5-6 juillet 2002), para. 24.

devraient être autorisés à poursuivre leurs activités dans le cadre des dispositions légales générales régissant les associations ».

21. Bien que cela n'ait aucun rapport direct avec le sujet traité, il faut souligner que la Commission de Venise s'est jusqu'à présent abstenue d'évoquer la question de la démocratie interne au sein des partis politiques. Peut-être s'agira-t-il d'une question à examiner à l'avenir.

2. Les avis rendus par la Commission de Venise en la matière (Ukraine, Azerbaïdjan et Moldova)

22. La Commission de Venise s'est toujours appuyée sur les arguments exposés ci-dessus dans les avis qu'elle a rendus ultérieurement sur la Moldova (2003) et l'Azerbaïdjan (2004), outre celui déjà rendu concernant l'Arménie (2002), qui sera évoqué ci-après. Un avis relatif à l'Ukraine contient lui aussi des arguments pouvant être retenus dans le présent contexte.

23. Les modifications proposées à la loi sur les partis et autres organisations sociopolitiques de la République de Moldova, par exemple, précisent que « si le nombre de membres du parti descend sous le seuil établi au paragraphe 2 de l'article 11 de la présente loi, son comité directeur permanent engage la procédure de liquidation volontaire (auto-liquidation) du parti » (art. 16, para. 6). Ce système de seuil était considéré comme un « obstacle sérieux à la création de nouveaux partis politiques » et incompatible avec les dispositions de la Convention et les lignes directrices¹⁵.

24. La loi azerbaïdjanaise contenait une disposition (l'article 16) qui prévoyait la *dissolution* d'un parti politique si celui-ci commettait des actes proscrits par l'article 4, paragraphe 4, de cette même loi, c'est-à-dire portant atteinte à l'intégrité du territoire ou contraires à l'ordre constitutionnel. La Commission de Venise s'inquiétait que cette disposition (l'article 16) ne permette la suppression d'un parti politique préconisant des changements constitutionnels fondamentaux par des moyens pacifiques. Signalons que la loi azerbaïdjanaise prévoyait une procédure judiciaire.

25. La loi azerbaïdjanaise comportait également des dispositions (les articles 15, paragraphe 3, et 16, paragraphes 2 et 3) prévoyant la *liquidation* des partis politiques auteurs d'actes contraires aux objectifs ou aux tâches indiqués dans leurs statuts ou à la législation en vigueur. La procédure prévue comprenait un avertissement initial du Ministère de la justice, puis une demande formulée par celui-ci devant le juge tendant à ce que le parti soit dissous. La Commission de Venise, si elle approuvait la nécessité de saisir le juge, a critiqué l'absence de sanctions autres que la dissolution (une nouvelle fois sur le fondement implicite du principe de la proportionnalité). Un observateur avisé pourra penser que la Commission de Venise était trop complaisante et qu'elle s'est gardée de lire d'un œil critique le fond de la disposition. En effet, un parti politique peut s'écarter des objectifs et tâches fixés dans ses statuts sans pour autant commettre un crime, une infraction ou un acte mettant en danger la démocratie et les droits de l'Homme dans un pays donné. En revanche, le second critère (c'est-à-dire la violation de la législation en vigueur) est d'une portée trop large, car il peut viser *a priori* tous les types de règles, par exemple les règles administratives. Les autorités nationales disposent ainsi, à première vue, d'un pouvoir discrétionnaire étendu.

26. Enfin, la Commission de Venise a elle aussi retenu un critère de proportionnalité sur le fondement duquel elle a critiqué la loi de la République d'Azerbaïdjan relative aux partis politiques étant donné que la seule sanction disponible était la liquidation prononcée par le juge et que celle-ci pouvait être invoquée même pour des violations mineures des statuts du parti ou

¹⁵ CDL-AD(2003)8, para. 16, et SG/Inf(2002)34 / 11 septembre 2002, *Avis relatif au projet d'amendement de la loi sur les partis et autres organisations sociopolitiques de la République de Moldova*, adopté par la Commission de Venise lors de sa réunion plénière (Venise, 14-15 mars 2003), sur la base des observations de M. James Hamilton).

de la législation¹⁶. La Commission de Venise en a conclu que la principale préoccupation tenait au point de savoir si la disposition de l'article 4 interdisant à un parti de commettre des actes contraires à l'ordre constitutionnel pouvait être utilisée pour refuser de reconnaître un parti cherchant à obtenir un changement constitutionnel fondamental par des moyens pacifiques, ou pour le dissoudre¹⁷.

27. Quant à l'Ukraine, en vertu de l'article 19 de la *loi sur les partis politiques*, un parti politique peut recevoir un avertissement ou être interdit s'il transgresse la constitution de l'Ukraine ou d'autres lois de ce pays. La Commission de Venise a fait valoir qu'aucune distinction n'était faite entre les violations mineures et majeures. Elle a estimé qu'un pouvoir discrétionnaire aussi étendu n'était guère compatible avec les normes démocratiques généralement reconnues¹⁸.

IV. La position de la Commission de Venise concernant l'interdiction des partis politiques en Arménie

28. La Commission de Venise a examiné tant la loi relative aux partis politiques que la constitution de la République d'Arménie. L'article 28 de celle-ci dispose que « [c]haque citoyen a le droit de former un parti politique avec d'autres citoyens et d'adhérer à un parti » (paragraphe 2). Son paragraphe 5 précise que « les activités des associations ne peuvent être suspendues ou interdites qu'à l'issue d'une procédure judiciaire et dans les cas prévus par la loi ». L'article 43, paragraphe 1 de la constitution arménienne dispose que la liberté d'association « ne peut être provisoirement restreinte que par la loi si cela est nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection des droits et libertés constitutionnels et de l'honneur et de la réputation d'autrui ». Dans l'avis qu'elle a rendu sur la constitution arménienne, la Commission de Venise n'a élevé aucune objection contre ces dispositions¹⁹, ce qui revient à dire qu'elles sont pleinement compatibles avec les normes internationales et les meilleures pratiques ou, en d'autres termes, que les articles 28 et 43, paragraphe 1, sont conformes aux dispositions de l'article 11 de la Convention.

¹⁶ *Rapport thématique du secrétaire général sur la liberté d'association* (CJ-S-ONG (2006)CM Monitor, 6 avril 2006), para. 27.

¹⁷ Doc. CDL-AD(2004)025, *Avis relatif à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 59^{ème} session plénière (Venise, 18-19 juin 2004), para. 28. Voir également CDL(2004)045, *Observations relatives à la loi de la République d'Azerbaïdjan sur les partis politiques* (adoptée le 3 juin 1992 ; modifiée par les lois du 25 juin 1992, du 5 novembre 1996, du 5 octobre 2001, du 2 juillet 2002 et du 30 décembre 2003) de H.-H. Vogel. Article 4 de la loi de la République d'Azerbaïdjan sur les partis politiques (adoptée le 3 juin 1992 ; modifiée par les lois du 25 juin 1992, du 5 novembre 1996, du 5 octobre 2001, du 2 juillet 2002 et du 30 décembre 2003), conditions de création des partis politiques, paragraphe 4 :

« la création et le fonctionnement des partis politiques dont le but ou les moyens d'action consistent à renverser ou à changer par la force l'ordre constitutionnel de la République d'Azerbaïdjan, à porter atteinte à son intégrité territoriale, à militer pour la guerre, la violence et la brutalité, à attiser la haine raciale, nationale ou religieuse, ou à perpétrer d'autres actes contraires à l'ordre constitutionnel de la République d'Azerbaïdjan ou incompatible avec ses obligations juridiques internationales, sont interdits ».

¹⁸ Doc. CDL-AD(2002)017, *Avis sur la législation ukrainienne en matière de partis politiques*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 51^{ème} session plénière (Venise, 5-6 juillet 2002), paragraphes 25-27.

¹⁹ Doc. CDL-AD (2005)025, *Avis final sur la réforme constitutionnelle en République d'Arménie*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005). Les autres avis concernant d'autres questions constitutionnelles sont : CDL(2000)102rev., CDL-INF(2001)017, CDL-AD(2004)044 et CDL-AD(2005)016.

29. La loi relative aux partis politiques doit donc être examinée à l'aune de deux séries de critères : ceux énoncés dans la constitution de la République d'Arménie et ceux énoncés dans la Convention. L'article 31 de la loi de la République d'Arménie relative aux partis politiques contient les dispositions suivantes :

Article 31. Liquidation du parti

1. Un parti peut mettre fin à ses activités par une décision de sa conférence, conformément à la procédure prévue à l'article 19, paragraphe 2, de la présente loi.
2. Un parti est soumis à liquidation soit s'il ne participe pas à deux élections législatives consécutives récentes, soit s'il ne recueille pas au moins un pour cent des suffrages à l'une de ces deux élections par rapport au nombre total des suffrages recueillis par tous les partis qui y ont participé et des votes blancs.
3. Le parti dont l'activité est interdite par décision de la Cour constitutionnelle est soumis à liquidation.
4. En cas de liquidation d'un parti, la propriété de ses biens est transférée à l'État.

30. L'article 31, paragraphe 2, dispose expressément qu'un parti politique est soumis à liquidation soit s'il ne participe pas à deux élections législatives consécutives récentes, soit s'il ne recueille pas au moins un pour cent (1 %) des suffrages à l'une de ces deux élections. En cas de liquidation (*sic*), aux termes du paragraphe 4 de ce même article, la propriété des biens du parti est transférée à l'État.

31. La Commission de Venise a exprimé sa position sur cette question dans un précédent *Avis relatif à la Loi sur les Partis Politiques de la République d'Arménie* (CDL-AD(2003)005). Dans cet avis, deux séries de dispositions n'étaient pas jugées satisfaisantes : tout d'abord, celles concernant l'enregistrement des partis politiques (ce qui ne fait pas l'objet du présent examen) puis, précisément, celles se rapportant à la dissolution des partis politiques (art. 31, para. 2).

32. La Commission de Venise a critiqué cette disposition et le rapporteur a fait valoir qu'« il [fallait] établir une distinction entre la radiation d'un parti du registre des partis et son existence en tant que sujet de droit, c'est-à-dire en tant qu'association soumise aux règles de droit commun en la matière (si de telles règles existent). La radiation d'un parti du registre des partis ne doit pas entraîner de plein droit sa dissolution en tant qu'association. S'il continue d'exister en tant qu'association de droit commun, un parti ainsi radié doit conserver la propriété de ses biens »²⁰.

33. En outre, la Commission de Venise a estimé que la confiscation des biens du parti ne s'imposait pas. Il doit revenir à chaque parti de déterminer dans ses statuts le sort de ses biens à la suite d'une liquidation ou, si les statuts ne prévoient pas ce cas, c'est la conférence du parti qui doit se prononcer.

34. L'avis critiquait particulièrement l'absence de garanties procédurales. Dans son point 12, il précisait que l'article 32 devait indiquer clairement qu'un parti ne pouvait être dissous que pour les motifs et selon la procédure énoncés à l'article 9. Concernant la décision en question, il aurait mieux valu employer le terme « dissolution » (au lieu de « liquidation ») : comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 32, l'interdiction de l'activité du parti équivaut à sa dissolution. L'une des autres questions était de savoir s'il aurait également été possible d'interdire temporairement l'activité du parti sans pour autant le dissoudre. Cette interdiction temporaire aurait permis de rendre plus strictes les conditions du recours à la dissolution.

²⁰ *Projet de loi de la République d'Arménie sur les partis politiques, seconde lecture* (CDL(2002)90), observations de M. Kaarlo Tuori, membre, Finlande.

35. L'avis précisait que « la Cour constitutionnelle [était] l'organe indiqué pour décider de la dissolution d'un parti. En revanche, il n'est peut-être pas opportun de laisser au Président l'initiative de la procédure. Étant donné que, pour engager une telle procédure, il faut aussi recueillir et produire des éléments de preuve, et que cette procédure revêt souvent une connotation politique, il serait préférable de confier cette tâche à un autre organe de l'Exécutif, par exemple le Ministère de la justice »²¹.

V. Conclusions

36. Au regard du grand nombre de dispositions et de textes examinés, la Commission de Venise conclut que l'article 28 de la constitution arménienne est conforme aux dispositions de la Convention.

37. En revanche, l'article 31, paragraphe 2, de la loi de la République d'Arménie relative aux partis politiques prévoit des cas (c'est-à-dire la non-participation aux élections et le fait de ne pas atteindre un certain seuil de suffrages) qui ne sont absolument pas envisagés par les lignes directrices, les recommandations internationales ni les meilleures pratiques internationales. En outre, ces cas ne peuvent en aucune manière être interprétés comme impliquant la promotion du recours à la violence ou l'emploi concret de celle-ci, qui sont les seuls motifs possibles d'interdiction et de dissolution.

38. La loi n'est conforme ni aux normes internationales, ni aux recommandations internationales, ni aux meilleures pratiques internationales. En outre, les paragraphes 2 et 3 de l'article 31 de la loi de la République d'Arménie relative aux partis politiques sont susceptibles de violer les articles 10 et 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme car les restrictions à la liberté d'association qu'ils permettent ne satisfont pas aux exigences imposées dans ces articles, telles que précisées par la Cour européenne : la mesure de dissolution ne poursuit pas d'objectif légitime et n'est pas nécessaire dans une société démocratique. De surcroît, l'objectif que poursuit cette mesure est tout sauf clair et évident.

39. Qui plus est, la loi ne respecte pas les lignes directrices de la Commission de Venise sur ce point, car les restrictions qu'elle prévoit ne constituent pas des mesures exceptionnelles qui doivent être proportionnelles à l'objectif légitime poursuivi.

40. Par ailleurs, la loi est susceptible de violer les articles 28 et 43 de la constitution arménienne étant donné que celle-ci ne semble pas permettre les restrictions à la liberté d'association qu'implique une mesure de dissolution. En outre, la loi peut constituer un manquement aux obligations juridiques découlant de la constitution quant au respect des traités internationaux conclus par la République d'Arménie. En effet, plusieurs articles de la constitution arménienne soulignent que l'ordre juridique et les autorités du pays doivent

²¹ *Ibid.*, point 12. Dans un rapport antérieur, la même idée était exprimée ainsi : « la garantie d'une procédure juridictionnelle, auprès d'un organe indépendant et impartial ... témoigne de la volonté de faire échapper une matière aussi importante politiquement que la question des partis au contrôle d'organes exécutifs ou administratifs, dont l'impartialité pourrait toujours être mise en cause » (Doc. CDL-INF(2000)1, Annexe I : *L'interdiction des partis politiques et les mesures analogues*, rapport adopté par la Commission à sa 35^e réunion plénière (Venise, 12-13 juin 1998). Le Comité des affaires politiques, dans son rapport, estimait « qu'un trait commun à toutes les démocraties [était] que l'interdiction des partis politiques rel[evait] de la compétence des instances judiciaires », doc. 9526, *Restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, rapporteur: M. Dreyfus-Schmidt, 17 juillet 2002, para. 8.

respecter les principes et les règles du droit international, notamment en matière de protection des droits de l'Homme²².

41. Enfin, les modalités pratiques de la procédure de liquidation sont difficiles à distinguer. Les dispositions de la constitution (art. 100, para. 9) imposent au juge d'interdire les partis dans les cas prévus par la loi. Or, la loi sur la Cour constitutionnelle (art. 80, para. 1) vise l'interdiction ou l'arrêt des **activités** du parti²³. Bien que le libellé soit semblable, l'arrêt des activités d'un parti ne signifie pas la liquidation de celui-ci.

En réalité, compte tenu de la structure de la loi relative aux partis politiques, la liquidation peut résulter de quatre cas²⁴, dont deux nous intéressent : la dissolution par décision de la Cour constitutionnelle (art. 31, para. 3) et les cas visés par le paragraphe 2 de l'article 31. On peut donc en conclure que *la dissolution est la conséquence d'une décision d'interdiction*. Cependant, l'autre conclusion que l'on peut tirer de la loi est que, puisqu'ils sont énumérés hors du paragraphe 3, les cas prévus au paragraphe 2 de l'article 31, au lieu de résulter d'une décision de la Cour constitutionnelle, sont automatiques. Dans cette hypothèse, il semblerait que les garanties procédurales mises en place en matière d'interdiction ou de cessation des activités d'un parti ne s'appliquent pas toutes dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 31.

42. Il était recommandé dans l'avis précédent que la loi soit modifiée lors de la législature ayant commencé en 2003, soit avant les élections de 2007. Jusqu'à présent, cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

²² Les articles en question sont libellés ainsi : « L'Etat assure la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales conformément à la Constitution et aux lois, aux normes et principes juridiques internationaux » (article 3, paragraphe 2), « [I]es traités internationaux n'entrent en vigueur qu'après leur ratification ou leur approbation. Ils s'intègrent à l'ordre juridique de la République d'Arménie. Si un traité international ratifié par la République d'Arménie contient des règles contraires à celles énoncées dans les lois de la République d'Arménie, les règles du traité l'emportent. Les traités internationaux contraires à la Constitution ne peuvent être ratifiés » (article 6, paragraphe 4), « [c]haque, conformément aux traités internationaux conclus par la République d'Arménie, peut saisir les organisations internationales de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés pour leur demander de protéger ses droits et ses libertés » (article 18, paragraphe 4), « [I]es restrictions à l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peuvent excéder les limites prescrites par les engagements internationaux assumés par la République d'Arménie » (article 43, paragraphe 2).

²³ Une décision de justice préalable est toutefois requise pour les interdictions de partis politiques (articles 9, 30 et 31, paragraphe 3, de la loi de la République d'Arménie sur les partis politiques. L'article 100 de la constitution arménienne dispose que « [I]a Cour Constitutionnelle, d'après les modalités fixées par la loi: ... 9) dans les cas prévus par la loi, prend une décision sur la suspension ou l'interdiction des activités d'un parti ». La loi de la République d'Arménie sur la Cour constitutionnelle, adoptée le 1er juin 2006, dispose en son article 80, paragraphe 1, que « [I]a Cour constitutionnelle peut décider de suspendre ou d'interdire l'activité d'un parti politique s'il a été constaté que celle-ci violait la Constitution ou n'était pas conforme aux dispositions de la loi sur les partis politiques pertinente » (cette disposition est une reprise du paragraphe 4 de l'article 63 de l'ancienne loi, adoptée par l'Assemblée nationale le 9 décembre 1997).

²⁴ Aux termes de la loi de la République d'Arménie relative aux partis politiques, les partis politiques sont soumis à liquidation dans les quatre cas suivants :

- 1) auto-liquidation (art. 19, para. 2, et 31, para. 1) ;
- 2) une fois que la Cour constitutionnelle a prononcé l'interdiction (art. 31, para. 3) ;
- 3) si les informations requises par l'art. 33, para. 3, ne sont pas communiquées à l'organe autorisé ;
- 4) dans les cas prévus à l'art. 31, para. 2.

43. La Commission de Venise estime que les autorités arméniennes doivent donner suite à la recommandation énoncée dans son avis précédent tendant à ce que la loi soit modifiée lors de la législature du Parlement élu en 2003, soit avant les élections de 2007, faute de quoi la République d'Arménie violera non seulement les règles internationales, mais aussi les obligations auxquelles elle est tenue en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme.