



Strasbourg, le 13 mars 2009

CDL-AD (2009) 006

Avis n° 489/2008

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
SUR LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES
ET LEGISLATIVES
RELATIVES A L'INTERDICTION
DES PARTIS POLITIQUES EN TURQUIE

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 78^e Session plénière
(Venise, 13-14 mars 2009)

sur la base des observations de

M. C. CLOSA MONTERO (membre, Espagne)
M. P. VAN DIJK (membre, Pays-Bas)
M. Ch. GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. W. HOFFMANN-RIEM (membre, Allemagne)
M. F. SEJERSTED (membre suppléant, Norvège)
M. K. TUORI (membre, Finlande)
M. H.-H. VOGEL (membre, Suède)

1. Introduction

1. Le 15 septembre 2008, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a reçu une demande de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe par laquelle elle était priée « d'examiner les dispositions constitutionnelles et législatives concernant l'interdiction des partis politiques en Turquie ».

2. La Commission de Venise croit comprendre, au vu de son mandat, que sa tâche consiste à examiner les règles constitutionnelles et législatives turques relatives à l'interdiction et à la dissolution des partis politiques, et d'apprécier leur conformité avec les normes démocratiques européennes, le principe de l'État de droit et les droits de l'homme tels qu'ils sont énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme.

3. De manière générale, cette demande de la Commission de suivi s'explique en premier lieu par le fait qu'un grand nombre de partis politiques ont été interdits en Turquie au fil des ans, ce qui est contraire à l'approche dominante en Europe consistant à n'interdire ou dissoudre les partis politiques que dans des circonstances exceptionnelles. En second lieu, le processus de réforme démocratique actuellement engagé en Turquie est l'occasion de revenir sur certaines pratiques traditionnelles qui ne sont plus en phase avec l'état actuel de développement de la société moderne turque. Réformer plus avant les textes relatifs à l'interdiction des partis politiques s'inscrirait dans le droit fil de ce processus de réforme.

4. De manière plus précise et concrète, la demande formulée par la Commission de suivi trouve son origine dans la procédure engagée le 14 mars 2008 à l'encontre du Parti pour la justice et le développement (dénommé ci-après «AKP») qui a abouti à la décision de la Cour constitutionnelle turque du 30 juillet 2008. L'AKP n'a certes pas été dissous, mais il n'en reste pas moins que cette affaire met en relief les problèmes posés par certains aspects des règles relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie. Sur les 11 juges qui composent la Cour, 10 ont estimé que l'AKP avait exploité des sentiments religieux à des fins politiques et était devenu le «centre» d'activités contraires aux principes d'une république démocratique et laïque. La Cour a sanctionné le parti en lui retirant pour un an la moitié du financement public qu'il s'était vu allouer. 6 juges ont voté pour la dissolution, une voix ayant manqué pour que la majorité qualifiée requise, qui est de 7 voix, soit atteinte.

5. Lorsqu'il a annoncé la décision, le Président de la Cour constitutionnelle a déclaré que cette affaire témoignait de la nécessité de modifier les règles en vigueur en amendant la Constitution, de sorte qu'il soit plus difficile de saisir la Cour constitutionnelle d'affaires relatives à la dissolution de partis politiques. Une observation similaire a été faite par un certain nombre d'observateurs européens, y compris des membres de la délégation Union européenne-Turquie au Parlement européen.

6. Cette position s'inscrit dans le droit fil de la résolution adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 26 juin 2008, c'est-à-dire avant que la Cour ne se prononce, et selon laquelle :

« Les poursuites actuellement engagées contre l'AKP, indépendamment de leur aboutissement, donnent lieu à un nouveau débat sur le fondement juridique de la dissolution de partis politiques dans le pays et montrent, qu'en dépit des réformes susmentionnées, la question de la dissolution des partis politiques en Turquie n'est pas close. L'Assemblée constate que la nécessité d'engager à cet égard des réformes constitutionnelles et législatives est désormais manifeste ». ¹

¹ Voir la Résolution 1622 (2008) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée «Fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie : développements récents», qui suggère que la modification des règles relatives à la dissolution devrait s'inscrire dans le cadre d'une réforme

7. Dans le « Rapport de suivi de 2008 sur la Turquie », publié le 5 novembre 2008 par la Commission européenne, il est dit que :

« En ce qui concerne les partis politiques, les procédures de dissolution engagées à l'encontre de l'AKP et du Parti pour une société démocratique, dénommé Parti DTP (voir la section relative au Parlement) montrent que les dispositions légales actuellement applicables aux partis politiques n'offrent pas aux acteurs politique un niveau de protection adéquat contre l'ingérence de l'État dans leur liberté d'association et dans leur liberté d'expression ». (p. 18)

« À la lumière de cette affaire, les dispositions législatives concernant les partis politiques doivent être modifiées et mises en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et avec les pratiques optimales au sein des États Membres l'Union européenne, comme l'a souligné la Commission de Venise ». (p. 70)

8. Le présent avis sera axé sur les trois points suivants:

1. Aperçu des « Standards européens » en matière de législation concernant l'interdiction et la dissolution des partis politiques ;
2. Analyse générale des règles constitutionnelles et législatives turques concernant l'interdiction et la dissolution des partis politiques ;
3. Examen de la nécessité d'une réforme de la réglementation turque afin d'assurer sa conformité avec les standards européens.

9. Le présent avis a été adopté à la 78^{ème} session plénière de la Commission de Venise le 13 mars 2009, en présence de M. Yuksel Erdogan (Juge rapporteur, Ministère de la Justice turc), sur la base des contributions de MM. Closa Montero (Espagne), van Dijk (Pays-Bas), Grabenwarter (Autriche), Hoffmann-Riem (Allemagne), Sejersted (Norvège), Tuori (Finlande) and Vogel (Suède). Les discussions préliminaires se sont tenues lors des 76^{ème} et 77^{ème} Sessions Plénières de la Commission en octobre et décembre 2008, respectivement.

2. Standards européens en matière de protection des partis politiques contre l'interdiction et la dissolution

2.1. Introduction

10. Apprécier les règles et la pratique turques en matière d'interdiction et de dissolution des partis politiques à la lumière des « Standards européens » suppose tout d'abord de déterminer dans quelle mesure de telles règles existent, et d'analyser ensuite leur contenu.

11. Une distinction élémentaire devrait être faite entre (i) les standards de « meilleure pratique » (réglementation « type ») concernant la manière de réglementer la dissolution des partis, et (ii) les normes minimales de protection dont les partis politiques doivent bénéficier au sein des États Membres du Conseil de l'Europe.

12. Le premier point suppose de comparer les règles applicables en la matière dans les États Membres du Conseil de l'Europe pour déterminer l'existence éventuelle d'un modèle commun et, dans la négative, de mettre au jour différentes manières de procéder qui pourraient inspirer les réformes nationales, notamment en Turquie. Le deuxième point consiste à dégager les normes de protection susceptibles de découler d'obligations juridiques communes, en particulier les obligations résultant de la Convention européenne des droits de l'homme telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme d'une part, et de l'héritage

démocratique et constitutionnel européens d'autre part. Le premier point peut servir de point de départ pour répondre à la question de savoir s'il *conviendrait* d'amender les dispositions nationales et de quelle manière ; le deuxième point apporte quant à lui une réponse à la question de savoir s'il *faut* réformer les dispositions pour que les obligations juridiques internationales pertinentes soient respectées. Ces deux questions sont examinées ci-après.

2.2. Aperçu comparatif général de la réglementation nationale concernant l'interdiction et la dissolution des partis politiques au sein des États Membres du Conseil de l'Europe

2.2.1 Aperçu comparatif général de la réglementation nationale concernant la dissolution des partis

13. En 1998, la Commission de Venise a réalisé une étude comparative approfondie sur « L'interdiction des partis politiques et les mesures analogues », à la demande du Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Des réponses ont été transmises par l'Albanie, l'Argentine, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, le Canada, la Croatie, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Kirghistan, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, la République de Moldova, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Slovaquie, l'Espagne, la Slovénie, la Suède, la Suisse, la Turquie, l'Ukraine et l'Uruguay².

14. Sur la base de ces réponses, la Commission de Venise a établi un rapport qui a été adopté les 12 et 13 juin 1998 à la 35^{ème} réunion plénière, rapport dans lequel les règles concernant l'interdiction des partis politiques sont classées en différentes catégories et analysées.³

15. Aux fins du présent avis, la Commission de Venise a comparé des éléments nouveaux. Ces éléments récents confirment le fait qu'au cours de ces dix dernières années, il n'y a pas eu de changement majeur dans la manière dont les États Membres du Conseil de l'Europe ont régi et traité la question de la dissolution des partis politiques. Ainsi, les conclusions contenues dans le rapport établi en 1998 par la Commission de Venise offrent toujours une synthèse pertinente de la pratique européenne. Ces conclusions se lisent comme suit:

Conclusion

« La diversité des textes relatifs à l'activité des partis politiques dans les États qui ont répondu au questionnaire rend difficile la définition d'un standard européen. On peut néanmoins relever un certain nombre de points communs:

a. D'abord, l'activité des partis politiques est partout garantie par la liberté d'association.

b. Ensuite, l'absence d'un certain nombre d'institutions dans plusieurs, sinon la majorité des États concernés, permet de conclure qu'elles ne sont pas indispensables au fonctionnement de la démocratie. On peut citer:

- L'enregistrement des partis politiques: même un enregistrement purement formel ne s'impose pas; cela n'empêche évidemment pas que les candidatures aux fonctions électives soient soumises à certaines conditions de forme.

- Les sanctions à l'égard des partis politiques qui ne respecteraient pas certaines règles, et notamment l'interdiction et la dissolution. La répression des comportements

² Certains États non-membres du Conseil de l'Europe ayant la qualité d'observateurs auprès de la Commission de Venise ont reçu le questionnaire.

³ Voir [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-f.asp).

pénalement illicites auxquels se livreraient des particuliers dans le cadre d'une activité politique est évidemment réservée.

c. Même si on ne prend en considération que les Etats qui prévoient des sanctions contre les partis politiques, la diversité reste considérable. Des situations identiques ne sont pas sanctionnées, ou du moins ne sont pas sanctionnées avec la même sévérité, dans les différents Etats.

d. La difficulté - voire l'impossibilité - de définir des comportements qui justifieraient de manière générale des mesures aussi graves que l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique conduit à insister sur le respect du principe de la proportionnalité dans la mise en oeuvre de la législation restrictive de la liberté d'association.

L'examen de l'application concrète de l'arsenal législatif, parfois considérable, qui permet de restreindre l'activité des partis politiques, témoigne d'ailleurs du souci concret de respecter ce principe. Les Etats démocratiques où, dans un passé récent, des partis ont fait l'objet de l'une ou l'autre des sanctions définies par le présent questionnaire pour des motifs autres que formels, sont peu nombreux.

Si l'on excepte les restrictions de caractère formel, et notamment celles qui visent à éviter le risque de confusion entre des dénominations partisans, des mesures qui empêchent l'activité d'un parti politique, exclues dans certains Etats et réservées dans d'autres aux situations de guerre, ne devraient pouvoir être prises que dans des circonstances exceptionnelles. L'extrême retenue de la grande majorité des autorités nationales le démontre.

e. Enfin, la garantie d'une procédure juridictionnelle, auprès d'un organe indépendant et impartial, est une constante des législations nationales étudiées. Elle 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”.

16. La Commission de Venise réitère et confirme ces conclusions - en ce qu'elles constituent une description des caractéristiques communes de la pratique européenne - qui forment un bon point de départ pour évaluer la conformité des règles nationales concernant l'interdiction des partis en vigueur dans chaque État Membre du Conseil de l'Europe avec les normes européennes.

17. Le principal constat tiré de la comparaison des règles nationales concernant la dissolution des partis politiques est qu'il n'y a pas de modèle commun en matière de réglementation (officielle) mais une « considérable diversité », qui reflète des traditions constitutionnelles différentes, et des histoires, des contextes et des conditions sociales et politiques distincts. Certains États n'ont adopté aucune règle sur la dissolution des partis et s'en passent d'ailleurs très bien. Ceux qui ont adopté de telles règles, ont régi la question de manière très différente, tant au plan formel et procédural que sur le fond.

18. D'un autre côté, la pratique effective témoigne d'une approche européenne commune qui s'explique par un héritage démocratique commun en vertu duquel les partis politiques ne sont pas interdits ou dissous. Y compris dans les pays qui ont adopté un arsenal considérable de règles concernant la dissolution des partis, l'on constate une « extrême retenue » dans l'application de celles-ci. Les conditions susceptibles de donner véritablement lieu à l'application (ou à l'invocation) de ces règles sont extrêmement strictes. Les très rares cas inverses ne font que confirmer cette tradition commune.

19. Cette pratique atteste clairement l'existence d'une réponse européenne commune à la « question libérale » de savoir comment les démocraties peuvent-elles faire face aux forces

qui les menacent, c'est-à-dire, le débat ouvert et l'utilisation de moyens démocratiques. La pratique commune consiste à autoriser les partis qui préconisent des changements radicaux dans la forme de gouvernement ou défendent des opinions considérées par la majorité de la population comme étant inacceptables. Les opinions politiques ne sont pas censurées par le biais de l'interdiction ou de la dissolution du parti concerné ; quant aux activités illégales menées de militants, elles sont réprimées par l'intermédiaire du système classique de droit pénal.

20. Cette pratique est quasiment identique dans tous les pays européens, que ceux-ci aient ou non adopté des règles sur la dissolution des partis, et indépendamment de la manière dont ces règles sont, le cas échéant, formulées. Ce constat vaut également pour les systèmes constitutionnels qui adhèrent officiellement à un principe de « démocratie militante », comme le système allemand qui, à y regarder de plus près, n'est pas « militant » mais plutôt libéral et tolérant.

21. Le fait que dans un grand nombre d'États européens, l'interdiction des partis ne soit régie par aucune règle a conduit la Commission de Venise à conclure dans son rapport de 1998 que de telles règles n'étaient pas « indispensables au fonctionnement de la démocratie », une conclusion qui est toujours valable. En même temps, il faut ajouter que dans certains pays, la pratique montre que les dispositions concernant la dissolution des partis ne limite pas le libre exercice des activités politiques mais octroient à ces derniers des privilèges spéciaux et une protection qui ont pour effet de durcir les conditions dans lesquelles le type de dissolution légale concernant d'autres types d'association peut leur être appliqué.

22. Dans les États qui disposent de règles spécifiques sur la dissolution des partis, celles-ci sont en général la résultante de facteurs historiques et il convient de relever que même dans ces pays, ces dispositions ne sont quasiment jamais invoquées. Y compris dans ces États, où la Constitution prévoit des règles formelles de portée relativement générale sur les partis politiques, celles-ci ne relèvent pas de la partie exécutoire et « vivante » de la Constitution mais constituent plutôt une soupape de sécurité inutilisée, susceptible d'entrer en jeu parce qu'elles sont en vigueur mais qui ne sont en réalité rarement, sinon jamais, invoquées dans la pratique.

2.2.2. Aperçu comparatif des critères possibles de dissolution des partis politiques

23. La « considérable diversité » des législations nationales relatives à la dissolution des partis est illustrée par les exigences concrètes que les partis politiques sont tenus de respecter et qui peuvent être invoquées comme autant de motifs d'interdiction et de dissolution. Sur la base des éléments contenus dans le rapport de la Commission de Venise de 1998 et de nouveaux éléments plus récents, l'on peut indiquer que les diverses exigences qui lient les partis politiques comprennent notamment les interdictions suivantes :

- Menacer l'existence ou la souveraineté de l'État
- Menacer l'ordre démocratique fondamental
- Menacer l'intégrité territoriale de l'État
- Inciter à la haine sociale, ethnique ou religieuse
- Inciter à la discrimination sur la base de l'origine ethnique
- Recourir à la menace ou à la violence
- Prôner le nazisme ou le fascisme
- Constituer des associations de malfaiteurs
- Constituer des associations militaires ou paramilitaires
- Utiliser des moyens clandestins ou subversifs.

24. Cette liste n'est pas exhaustive ; elle témoigne toutefois de différences quant aux règles de fond, y compris entre les États qui disposent d'une législation spécifique. En général, les

critères de base sont énoncés dans les constitutions nationales mais ils peuvent être complétés (et développés) par la loi. Les différences qui existent sont en grande partie liées à la diversité des contextes historiques.

25. Il convient d'insister sur le fait qu'aucun système constitutionnel européen ne reprend ces critères dans leur totalité. La plupart des dispositions nationales sont plutôt concises et ne contiennent qu'un ou deux des critères susmentionnés, voire plusieurs. Dans d'autres systèmes, plusieurs critères sont retenus, mais ils ne sont jamais repris dans leur totalité. L'on peut affirmer que si plusieurs de ces critères sont, de par leur nature, admissibles dans un système démocratique, ils cessent de l'être lorsqu'ils sont trop nombreux et dépassent un « nombre critique ».

26. Aux fins de l'analyse, une distinction utile peut être faite selon que le critère national d'interdiction ou de dissolution est fondé sur des *moyens* (activités) ou sur des *fins* (objectifs). Seuls quelques États interdisent les objectifs affichés par les partis politiques ou les opinions qu'ils défendent en tant que tels. Il arrive plus souvent que les critères nationaux soient fondés sur l'utilisation de moyens illégaux, comme le recours à la violence. Mais le modèle le plus fréquemment retenu dans les États qui disposent de règles concernant l'interdiction des partis est que l'interdiction suppose à *la fois* l'utilisation de moyens illégaux (activités) et des fins illégitimes (objectifs).

27. Les cas très rares et isolés d'interdiction concrète de partis politiques européens à l'époque contemporaine ont tous concerné des partis marginaux et extrémistes (sauf en Turquie) et se sont notamment produits en Allemagne dans les années 1950 et plus récemment, en Espagne. En Allemagne, la Cour fédérale constitutionnelle (BVerfG) a estimé que la ligne anti-démocratique d'un parti ne suffisait pas à justifier son interdiction, celle-ci devant également reposer sur l'établissement (selon des règles probatoires strictes) d'une volonté réelle de remettre en cause les fondements de l'ordre démocratique de manière constante et résolue en s'appuyant sur un plan déterminé (cf. BVerfGE 5, 85, 141).

28. L'évaluation des différents critères nationaux soulève plusieurs défis propres au droit constitutionnel comparé. Tout d'abord, il est difficile de comparer des textes constitutionnels sans analyser comment ils sont interprétés dans la pratique juridique nationale, selon les différents contextes juridiques et politiques. Deuxièmement, ces critères ne font pas toujours l'objet de véritables « dispositions contraignantes » susceptibles d'être invoquées devant les tribunaux. Dans certains pays, les dispositions légales qui lient les partis politiques ne sont même pas associées à des procédures d'application concrète et relèvent donc davantage de déclarations politiques. Bien que ces dispositions soient en principe applicables dans d'autres pays, il est quasiment impossible d'y donner suite tant leurs conditions de mise en œuvre sont restrictives.

29. Par conséquent, le nombre et le contenu des dispositions de fond en vigueur dans tout système constitutionnel ne sont pas nécessairement révélateurs des conditions juridiques et concrètes d'interdiction des partis. L'on peut néanmoins estimer que plus les restrictions sont formelles et libellées en termes généraux, plus il y a lieu de penser que la disposition concernée pourra effectivement être invoquée dans la pratique.

30. Une (première) approche générale comparée montre que la particularité la plus saillante des règles relatives à la dissolution des partis en Turquie réside dans l'importante liste de critères matériels d'interdiction et dans la souplesse des conditions d'application de la procédure de dissolution. Qui plus est, des activités illégales et des opinions politiques peuvent justifier en elles-mêmes l'interdiction ou la dissolution. Cette particularité, et le contexte politique et historique turcs, peuvent expliquer pourquoi ces règles ont été si largement utilisées.

2.2.3 Aperçu comparatif des procédures d'interdiction et de dissolution des partis politiques

31. Pour évaluer les restrictions applicables aux partis politiques, il est tout aussi important de tenir compte des questions de procédure que des questions de fond. En effet, les règles procédurales déterminent comment et dans quelle mesure les règles de fond peuvent effectivement être appliquées.

32. Conformément à un principe commun à l'ensemble des États démocratiques, les affaires concernant l'interdiction éventuelle de partis politiques sont examinées et tranchées par des tribunaux impartiaux. Dans la plupart des pays qui ont adopté des règles sur la dissolution des partis, cette fonction est attribuée à la Cour constitutionnelle, ce qui est par exemple le cas en Turquie⁴. Dans certains pays, comme l'Espagne et le Danemark, la compétence est attribuée à la Cour suprême qui est toutefois tenue de se prononcer dans le cadre de procédures spéciales, la possibilité de faire appel devant la Cour constitutionnelle étant prévue dans le cas de l'Espagne.

33. Ce qui importe le plus d'un point de vue procédural, est de savoir quelle institution est habilitée à engager une procédure d'interdiction contre un parti politique. Cette compétence est très rarement attribuée aux seules autorités de poursuites, contrairement à ce qui est le cas en matière pénale. Cela s'explique par la nature politique des affaires concernant l'interdiction de partis politiques et par le fait que l'engagement d'une procédure d'interdiction ou de dissolution est susceptible en tant que telle d'avoir de graves répercussions sur la situation politique dans un pays donné. C'est la raison pour laquelle l'engagement d'une procédure de dissolution contre un parti politique ne devrait pas être la conséquence juridique automatique de la satisfaction de certains critères légaux. Il devrait s'agir au contraire d'une décision discrétionnaire prise à la lumière de la menace que le parti concerné fait peser sur le fonctionnement de la démocratie, fondée non seulement sur les critères fixés par la loi mais également sur les conséquences politiques d'une éventuelle dissolution.

34. C'est pourquoi les États qui disposent de règles sur l'interdiction des partis ont institué des procédures spéciales pour le renvoi de ce type d'affaires devant le tribunal compétent. Dans de nombreux pays c'est une décision purement politique. En Allemagne, par exemple, cette compétence est attribuée au Parlement Fédéral, au Conseil fédéral ou au Gouvernement fédéral, tandis que le Procureur fédéral *n'est pas* compétent pour introduire une requête. Dans d'autres pays, il existe d'autres formes de filtres politiques qui empêchent un traitement strictement « juridique » de ce type d'affaires. L'Espagne est à première vue une exception à la règle dans la mesure où la procédure de dissolution d'un parti politique peut non seulement y être engagée par l'exécutif, par l'intermédiaire du procureur général agissant sur sa propre initiative ou à la demande de l'une des deux chambres du Parlement (« Cortes »), mais également par le Ministère public (procureur) agissant de son propre fait. Il se dégage néanmoins de la pratique espagnole que le Ministère public n'a exercé cette compétence que lorsque cela était conforme à la politique gouvernementale.

35. La Commission de Venise note qu'à l'exception de la Turquie, il n'y a semble-t-il que très peu, voire aucun État européen, où la compétence légale nécessaire à l'engagement d'une procédure d'interdiction contre un parti politique est attribuée au simple procureur, en l'absence de contrôle ou contrepois politique et démocratique. Voilà pourquoi l'engagement d'une procédure de dissolution dans des circonstances comparables à celles qui prévalaient en Turquie en 2008 n'aurait été formellement possible dans aucun autre pays européen.

⁴ Les règles autrichiennes relatives à l'interdiction des activités ou des partis qui véhiculent des idées héritées de l'ancien parti national-socialiste ('Wiederbetätigung') ont trait à un contexte historique particulier et ne sont par conséquent pas examinées dans le cadre de la présente analyse.

2.3. Normes juridiques européennes relatives à la protection des partis politiques contre l'interdiction et la dissolution

2.3.1 Introduction

36. La règle élémentaire est qu'il appartient au pouvoir législatif national (constitutionnel) de déterminer s'il convient d'imposer aux partis politiques des restrictions juridiques et, le cas échéant, de décider du contenu des règles concernant l'interdiction et la dissolution. S'il existe des limites juridiques à l'exercice de ce pouvoir de l'État, elles ne peuvent résulter que des règles contraignantes du droit international qui accordent une marge de manœuvre plus ou moins importante.

37. La question fondamentale est de savoir dans quelle mesure les États Membres du Conseil de l'Europe sont tenus d'une obligation internationale de protéger les partis politiques contre l'interdiction ou la dissolution illégitimes.

38. Le standard européen en matière de protection des partis est à déduire en premier lieu de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre d'affaires qui étaient principalement relatives à la Turquie. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est analogue à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

39. Il existe également d'autres sources pertinentes de droit et de moyens de droit, que l'on peut davantage considérer comme étant des « dispositions non contraignantes » mais qui ont leur importance, du moins au plan politique. Entre autres dispositions de ce type, l'on peut citer:

- Les résolutions et autres textes du Conseil de l'Europe, en particulier de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Comité des Ministres.
- Les lignes directrices et rapports de la Commission de Venise.

40. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, comme toutes les dispositions de fond, contient une norme minimale énonçant le plus petit dénominateur commun en matière de protection des partis politiques, qui découle du droit à la liberté d'association et de réunion. Ce point ne doit *pas* être confondu avec la question de savoir *comment* réglementer au mieux la liberté de fonder et de faire fonctionner des partis politiques. Rien n'empêche un État d'offrir à ses partis politiques une protection plus importante que celle qui est prévue à l'article 11 (voir article 53) ; c'est ce qui est fait par une majorité écrasante de pays européens.

41. D'une certaine manière, d'autres sources pertinentes de droit (résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Lignes directrices de la Commission de Venise, etc.), qui ne sont pas des règles minima, vont plus loin et traduisent plutôt une « approche optimale ».

2.3.2 La Cour européenne des droits de l'homme

42. L'existence et les activités des partis politiques sont protégées par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme qui est relatif à la liberté d'association et de réunion, et par l'article 10 sur la liberté d'expression. La dissolution d'un parti politique équivaut à une restriction au sens de l'article 11 de la Convention. Pour qu'elle soit justifiée, une telle restriction doit être « prévue » par la loi dans le but d'atteindre un des objectifs énoncés dans cet article et elle doit être « nécessaire dans une société démocratique ». Qui plus est, la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué, de manière encore plus élémentaire que le libellé de l'article 11, que les partis politiques étaient une forme d'association indispensable au bon fonctionnement de la démocratie qui est la seule forme de gouvernement qui soit compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme. Compte tenu de l'importance des partis politiques pour le fonctionnement de la démocratie, la Cour européenne des droits de l'homme

exige que l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique soient fondées sur un motif particulièrement solide, ce qui n'est pas le cas s'agissant des autres formes d'association.

43. La jurisprudence de la Cour sur l'interdiction des partis est relativement abondante et repose sur des décisions concernant la Turquie pour la plupart d'entre elles. Entre autres décisions, l'on citera:

- Parti communiste unifié c. Turquie – 30 janvier 1998
- Parti socialiste c. Turquie – 25 mai 1998
- Parti de la liberté et de la démocratie (Özdep) c. Turquie – 8 décembre 1999
- Yazar c. Turquie – 9 avril 2002
- Refah c. Turquie – 13 février 2003

44. La Cour a confirmé et réaffirmé les principes énoncés dans les arrêts susmentionnés à de nombreuses reprises⁵. L'approche fondamentale et les principes généraux ont été précisés par la Cour dans les deux premières affaires évoquées ci-dessus - relatives au Parti communiste unifié et au Parti socialiste – confirmés dans l'affaire Özdep, et développés dans l'affaire Yazar qui témoigne d'un renforcement de la protection accordée aux partis politiques. Dans l'arrêt Refah de 2003, la Cour est revenue à une interprétation plus stricte, non sans avoir toutefois scrupuleusement vérifié que l'appréciation de l'élément de preuve sur la base duquel le Parti Refah (Welfare) avait été interdit relevait de la marge d'appréciation des tribunaux turcs et ne constituait pas par conséquent une violation de l'article 11.

45. La Commission de Venise considère que les principes suivants peuvent être tirés de la jurisprudence pertinente de la Cour concernant l'article 11:

- 1) la démocratie apparaît comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle; la Convention est un instrument constitutionnel qui relève de l'ordre public européen;⁶ les partis politiques jouent un rôle primordial dans les États démocratiques et constituent une forme d'association qui est essentielle au bon fonctionnement de la démocratie;⁷
- 2) Les partis politiques jouissent du droit à la liberté d'expression et du droit à la liberté d'association;⁸
- 3) Les partis politiques jouent un rôle important en assurant le pluralisme, qui exige un lien étroit entre liberté d'expression et liberté d'association;⁹
- 4) Parce que la liberté d'expression est un moyen crucial d'assurer le pluralisme au sein des démocraties, sa protection n'est pas limitée à l'information et aux opinions favorablement accueillies ou considérées comme étant inoffensives ou sans intérêt, mais également, sous réserve des restrictions prévues à l'article 10, paragraphe 2, aux opinions qui heurtent, choquent ou inquiètent;¹⁰

⁵ Entre autres : DEP c. Turquie, 10 décembre 2002 (25141/94), STP c. Turquie, 12 novembre 2003 (26482/95), et EP c. Turquie, 31 mai 2005 (39434/98). Parmi les affaires ultérieures concernant d'autres pays, l'on citera : Parti populaire démocrate chrétien C. République de Moldova, 14 février 2006 (28793/02) et Zhechev c. Bulgarie, 21 juin 2007 (57045/00). Ces listes ne sont pas exhaustives.

⁶ Cour européenne des droits de l'homme Loizidou c. Turquie (Objections préliminaires, arrêt du 23 mars 1995, § 75; Arrêt relatif au Parti communiste unifié, § 45.

⁷ Arrêt relatif au Parti communiste unifié, § 25.

⁸ Idem, §§ 42-43.

⁹ Idem, § 43.

¹⁰ Cour européenne des droits de l'homme, Handyside c. Royaume-Uni, arrêt du 7 décembre 1976, § 49.

- 5) Toutefois, les partis politiques peuvent militer en faveur de changements, que ce soit dans la législation ou dans les structures légales ou constitutionnelles de l'État, pourvu que :
 - a. Les moyens utilisés à cette fin soient licites et démocratiques, et
 - b. Que l'évolution proposée soit en elle-même compatible avec les principes démocratiques fondamentaux;¹¹
- 6) Les partis politiques ne peuvent pas invoquer les dispositions de la Convention pour minimiser les droits et libertés conventionnels et de ce fait, détruire la démocratie;
- 7) Compte tenu du lien étroit entre la Convention et la démocratie, les partis politiques peuvent être amenés à accepter des restrictions imposées à certaines de leurs libertés pour garantir la stabilité d'un pays donné ; toutefois, lorsque les partis politiques sont concernés, les restrictions à la liberté d'expression et d'association respectivement prévues à l'article 10 paragraphe 2 et à l'article 11 paragraphe 2, doivent être strictement interprétées, les autorités nationales bénéficiant seulement en la matière d'une marge d'appréciation limitée dont l'utilisation doit être rigoureusement contrôlée par la Cour européenne des droits de l'homme;¹²
- 8) Dans l'examen de la justification de la dissolution d'un parti politique sur la base d'une urgente nécessité sociale, il est particulièrement important de savoir:
 - a. S'il existe des éléments de preuve plausibles selon lesquels le risque pour la démocratie invoqué en tant que justification est suffisamment imminent, dès lors que sa réalité a été établie,
 - b. si les actes et discours des dirigeants et des membres du parti politique pris en considération dans le cadre de l'affaire sont imputables à l'ensemble du parti ; et
 - c. si les actes et les discours imputables au parti politique constituent un tout qui donne une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par le parti, et qui serait en contradiction avec la conception d'une " société démocratique";¹³
- 9) Il convient également de déterminer si la dissolution constitue une mesure proportionnée aux objectifs recherchés; bien que les démocraties aient le droit de se défendre contre les partis extrémistes,¹⁴ des mesures radicales telles que la dissolution d'un parti politique ou le fait d'empêcher ses dirigeants de mener leurs activités politiques ne peuvent être prises que dans les affaires les plus graves;¹⁵
- 10) un parti politique qui s'inspire des valeurs morales imposées par une religion ne saurait être considéré d'emblée comme une formation enfreignant les principes fondamentaux de la démocratie, tels qu'ils ressortent de la Convention, si les moyens utilisés à cette fin étaient légaux et démocratiques et si le changement proposé est lui-même compatible avec les principes fondamentaux de la démocratie.

46. La Commission de Venise voudrait insister en particulier sur l'affirmation essentielle de la Cour selon laquelle un parti politique doit être autorisé à exprimer des opinions qui exigent une modification de la Constitution, si cette modification n'est pas préjudiciable à la démocratie elle-même:

« Aux yeux de la Cour, le fait qu'un tel projet politique passe pour incompatible avec les principes et structures actuels de l'Etat turc ne le rend pas contraire aux règles démocratiques. Il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la

¹¹ Cour européenne des droits de l'homme Yazar et autres c. Turquie, arrêt du 9 avril 2002, § 49.

¹² Arrêt relatif au Parti communiste unifié, § 46.

¹³ Cour européenne des droits de l'homme, Parti socialiste et autres c. Turquie, arrêt du 25 mai 1998 (dénommé ci-après : arrêt relatif au Parti socialiste), § 51.

¹⁴ Voir la Résolution 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire

¹⁵ Arrêt relatif au Parti communiste unifié, § 46.

discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un Etat, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même. »¹⁶

47. La Cour s'est clairement prononcée sur les questions des critères d'interprétation et du réexamen judiciaire prévus par la Convention européenne des droits de l'homme dans les cas d'interdiction de partis politiques :

« En conséquence, les exceptions visées à l'article 11 appellent, à l'égard de partis politiques, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les Etats contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante. »¹⁷

48. Dans le même ordre d'idées, la Cour a interprété l'article 11 de la Convention de façon qu'il protège les partis politiques de tous bords et dans le but de limiter strictement la possibilité pour le législateur national d'interdire les partis, sauf en cas de circonstances véritablement exceptionnelles.

49. Il convient tout de même d'insister sur le fait que l'article 11, tel qu'interprété par la Cour, reste une norme minimale de protection des partis politiques. Conformément à l'article 53 : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de tout Etat contractant ». Pour ce qui est de la protection des partis politiques, il convient de relever que la quasi-totalité des pays européens leur accordent une protection plus importante que celle qui peut résulter de la Convention européenne des droits de l'homme. Les dispositions non contraignantes fixées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et par la Commission de Venise offrent également un degré de protection plus élevé.

50. Ces options distinctes ne donnent pas lieu à un conflit juridique; elles traduisent simplement le fait que dans leur pratique démocratique commune, les États européens vont plus loin que l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit une protection juridique minimale. Ce fait est d'ailleurs reconnu par la Cour elle-même qui cite fréquemment les Lignes directrices de la Commission de Venise dans ses arrêts.¹⁸

2.3.3 L'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

51. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est penchée à plusieurs reprises sur ce qui devrait être le standard européen de protection des partis politiques contre l'interdiction et la dissolution. Au paragraphe 11 de sa Résolution 1308 (2002) intitulée « Les restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe affirme :

« 11. En conclusion et à la lumière de ce qui précède, l'Assemblée appelle les gouvernements des Etats membres à respecter les principes suivants:

¹⁶ Arrêt relatif au Parti socialiste, § 47.

¹⁷ Arrêt relatif au Parti communiste unifié, § 46, décision reprise dans des arrêts ultérieurs, notamment l'arrêt Refah, §100.

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, Parti populaire démocrate-chrétien c. République de Moldova, arrêt du 14 février 2006, Herritarren Zerrenda c. Espagne, arrêt du 11 décembre 2007, Etxeberria et autres c. Espagne, arrêt du 11 décembre 2007.

- i. le pluralisme politique est un des principes fondamentaux d'un régime démocratique;
- ii. les restrictions ou dissolutions de partis politiques ne peuvent être que des mesures d'exception, ne se justifiant que dans les cas où le parti concerné fait usage de violence ou menace la paix civile et l'ordre constitutionnel démocratique du pays;
- iii. le recours à des mesures moins radicales que la dissolution doit, autant qu'il est possible, être privilégié;
- iv. 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;
- v. l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique ne peut intervenir qu'en dernier ressort, en conformité avec l'ordre constitutionnel du pays, et selon des procédures offrant toutes les garanties d'un procès équitable;
- vi. l'ordre juridique de chaque Etat membre doit prévoir des dispositions spécifiques afin que les mesures restrictives à l'égard des partis ne puissent être utilisées arbitrairement par le pouvoir politique. »

52. Dans sa Résolution 1380 (2004) clôturant la procédure de suivi de la Turquie, l'Assemblée, tout en soulignant que la fréquence des cas de dissolution de partis politiques était une réelle source de préoccupation, exprimait l'espoir que les modifications constitutionnelles d'octobre 2001 ainsi que celles apportées à la loi sur les partis politiques " limiteraient à l'avenir le recours à une mesure aussi extrême que la dissolution ».

Dans sa résolution 1622 (2008) du 26 juin 2008, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, rappelant ses Résolutions 1308 (2002) et 1380 (2004), a affirmé que :

« 14. Les poursuites actuellement engagées contre le Parti AK, indépendamment de leur aboutissement, donnent lieu à un nouveau débat sur le fondement juridique de la dissolution de partis politiques dans le pays et montrent, qu'en dépit des réformes susmentionnées, la question de la dissolution des partis politiques en Turquie n'est pas close. L'Assemblée constate que la nécessité d'engager à cet égard des réformes constitutionnelles et législatives est désormais manifeste.

15. Une révision complète de la Constitution de 1982 qui, en dépit des diverses modifications, continue de porter l'empreinte du coup d'Etat militaire de 1980, ainsi qu'un examen détaillé de la Loi sur les partis politiques sont indispensables pour mettre ces textes en pleine conformité avec les normes européennes. En poursuivant ces réformes, les autorités turques devraient en particulier envisager l'introduction de critères plus stricts pour la dissolution de partis politiques, tels que l'apologie ou l'incitation à la violence ou des menaces claires contre les valeurs essentielles de la démocratie, conformément aux lignes directrices précitées de la Commission de Venise. »

53. La Commission de Venise note en particulier que l'Assemblée parlementaire a donc appuyé et évoqué ses Lignes directrices de 1999, considérant qu'elles constituaient une base appropriée pour apprécier les règles nationales concernant l'interdiction des partis.

54. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a traité la question de l'interdiction des partis politiques en Turquie dans le cadre de la mission de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qu'il s'est vu confier. Dans sa résolution CM/ResDH(2007)100¹⁹ sur l'Exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Parti communiste unifié de Turquie (arrêt de Grande Chambre du 30/01/1998) et 7 autres affaires contre la Turquie concernant la dissolution de partis politiques entre 1991 et 1997, il est fait état des considérations suivantes:

« Soulignant, avec la Cour, le rôle essentiel des partis politiques pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie, et la nécessité de ne restreindre

¹⁹ Adopté par le Comité des Ministres le 20 juin 2007 à la 997ème réunion des Vice-ministres.

leur liberté d'association et d'expression qu'en présence de raisons convaincantes et impératives, et rappelant qu'un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions : (1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; (2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux ;

Notant à cet égard les changements constitutionnels de 2001 et les amendements de la loi sur les partis politiques en 2003 qui ont renforcé et développé l'exigence de proportionnalité de toute ingérence de l'Etat dans la liberté d'association ;

Rappelant l'importance dans cette situation des efforts continus des autorités turques pour assurer l'effet direct des arrêts de la Cour dans l'interprétation de la Constitution et de la législation turque (voir par exemple l'autorisation donnée au parti communiste de participer aux élections de 2003 en dépit de l'interdiction formelle de la Constitution d'utiliser une telle dénomination ; voir aussi les efforts plus généraux décrits notamment dans la Résolution ResDH(2001)71 dans l'affaire Akkuş et la Résolution intérimaire ResDH(2005)43 relative aux actions des forces de sécurité en Turquie) ;

Se félicitant de l'amendement, en 2004, de l'Article 90 de la Constitution prévoyant dorénavant que les conventions en matière de droits de l'homme prévalent sur toute législation nationale incompatible;

Encourageant vivement les autorités turques à poursuivre leurs efforts visant à assurer l'effet direct de la jurisprudence de la Cour dans la mise en œuvre du droit turc. »

2.3.4 Les lignes directrices de la Commission de Venise

55. L'enquête sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques en Europe entreprise par la Commission de Venise en 1998 a abouti à l'adoption par celle-ci de "Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues" en décembre 1999.²⁰ Ces Lignes directrices consistent en sept paragraphes dans lesquels il est notamment insisté sur l'importance des partis politiques et sur le fait que l'interdiction et la dissolution des partis politiques sont des mesures particulièrement lourdes de conséquences qui doivent être utilisées avec la plus grande retenue et dans le strict respect du principe de proportionnalité.

56. Dans le présent avis, la Commission de Venise réitère et confirme ces lignes directrices qui ont également été appuyées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et maintes fois citées en tant que normes européennes de portée générale, en particulier par les institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

57. Le paragraphe 3 des lignes directrices, qui est particulièrement important pour la présente analyse, est libellé comme suit :

« 3. 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. »

58. Le point essentiel de ce paragraphe est que la Commission de Venise considère que seules les menaces ou l'utilisation de la violence justifient la dissolution des partis politiques. Autrement dit, les moyens utilisés, et non pas uniquement les fins (objectifs) doivent tout

²⁰ Voir [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.asp).

d'abord être contraires à la démocratie ; deuxièmement, le fait qu'un parti défende des opinions incompatibles avec la démocratie n'est pas suffisant à lui seul pour justifier la dissolution. Il doit également y avoir menace d'activité violente de la part du parti concerné pour que l'interdiction soit légitime.

59. Cette règle établie par la Commission de Venise est dans une certaine mesure plus restrictive que celle qui résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Au plan théorique, elle est aussi probablement plus stricte que le libellé des dispositions sur la dissolution des partis en vigueur dans certains pays européens. Cela étant, ce critère correspond à la pratique effective des démocraties européennes depuis de nombreuses décennies.

60. L'on peut donc conclure que la règle établie par la Commission de Venise reflète précisément la pratique et le modèle communs en matière de protection des partis politiques.

61. L'accent mis sur la proportionnalité et sur la charge de la preuve aux paragraphes 5 et 6 des Lignes directrices présente également un intérêt particulier:

5. L'interdiction ou la dissolution de partis politiques, comme mesure particulière à portée considérable, doivent être utilisées avec la plus grande retenue. Avant de demander à la juridiction compétente d'interdire ou de dissoudre un parti, les gouvernements ou autres organes de l'Etat doivent établir - au regard de la situation dans le pays concerné - si le parti représente réellement un danger pour l'ordre politique libre et démocratique ou pour les droits des individus, et si d'autres mesures moins radicales peuvent prévenir ledit danger.

6. Les 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. Toutes ces mesures doivent s'appuyer sur des preuves suffisantes que le parti en lui-même - et pas seulement ses membres individuels - poursuit des objectifs politiques en utilisant (ou est prêt à les utiliser) des moyens inconstitutionnels".

2.4. Synthèse – Normes européennes

62. Les normes constitutionnelles et démocratiques européennes relatives à l'interdiction et à la dissolution des partis peuvent être résumées en trois points :

- Il n'y a pas de réponse européenne commune à la question de savoir comment réglementer formellement l'interdiction et la dissolution des partis politiques. Les règles constitutionnelles et législatives nationales témoignent d'une considérable diversité, qui va de l'absence totale de telles règles à l'existence de dispositions plutôt détaillées.
- Il existe toutefois une approche européenne manifeste en ce qui concerne la manière dont ces règles sont appliquées dans la pratique : elles ne sont pas appliquées. Y compris dans les pays qui ont adopté des dispositions détaillées, celles-ci sont strictement interprétées et ne sont pas appliquées dans la pratique. Les rares exceptions à cette ligne de conduite ne font que confirmer le modèle dominant.
- Il existe des règles communes concernant l'étendue de la protection des partis politiques contre l'interdiction et la dissolution, qui sont fondées sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il ne s'agit toutefois que de normes minima. Chaque État est libre d'octroyer une protection légale plus importante, ce qui est le cas dans la plupart des pays européens. Il existe également des règles non contraignantes, établies par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et par la Commission de Venise, dont on peut dire qu'elles sont le reflet de la pratique démocratique européenne commune.

63. Telles sont les normes à la lumière desquelles les règles concernant l'interdiction des partis, et leur application concrète en Turquie, doivent être examinées.

3. Règles et pratique en matière de dissolution des partis politiques en Turquie

3.1. Introduction

64. La Commission de Venise relève tout d'abord à propos de la Turquie, que les règles constitutionnelles relatives à la dissolution des partis ont joué pendant de nombreuses décennies dans ce pays un rôle fondamentalement différent de l'approche européenne commune, et qu'il en est allé ainsi jusqu'à la récente affaire relative au AKP en 2008, et jusqu'à l'affaire relative au DTP qui est pendante.

65. Le particularisme de la tradition turque renvoie à la fois au contenu de la loi et à son application concrète. Les restrictions légales concernant les partis politiques turcs sont plus sévères que celles qui résultent de l'approche européenne, avec davantage de restrictions matérielles concernant les programmes et les activités politiques, un seuil d'intervention plus bas et moins de difficultés liées à l'engagement des procédures d'interdiction ou de dissolution. Cela étant, la différence fondamentale réside dans la façon dont les règles ont été appliquées en Turquie et dans le fait qu'elles ont fonctionné comme des composantes ordinaires et exécutoires de la Constitution, contrairement à ce qui s'est produit dans les autres pays européens à l'époque contemporaine.

66. L'analyse des règles turques concernant l'interdiction et la dissolution des partis politiques doit porter à la fois sur le contenu des lois et sur la manière dont elles ont été interprétées et appliquées dans la pratique. Il faut en outre tenir compte de la spécificité politique, constitutionnelle et historique turque.

3.2. Cadre constitutionnel et légal de la dissolution des parties politiques en Turquie

67. La Constitution turque de 1961 contenait déjà des dispositions sur la dissolution des partis. Dans l'actuelle Constitution, qui date de 1982, les dispositions pertinentes sont contenues dans les articles 68 et 69 qui ont respectivement été modifiés en 1995 et en 2001. On trouve d'autres dispositions très détaillées dans les articles 78 à 108 qui figurent dans la Partie IV de la Loi sur les Partis politiques intitulée "Interdictions relatives aux partis politiques". Il ressort du débat juridique national qu'il existe une controverse sur la question de savoir si les restrictions légales concernant les partis politiques sont plus strictes que celles qui découlent des dispositions constitutionnelles et, dans l'affirmative, si cette situation est en elle-même contraire à la Constitution.

Articles 68 et 69 de la Constitution

68. L'article 68 est intitulé "Droit de fonder des partis politiques, d'y adhérer et d'en démissionner". Au paragraphe 1^{er} de cet article, il est énoncé que les citoyens ont le droit de former des partis politiques ; que les partis sont des « éléments indispensables à la vie politique démocratique » (paragraphe 2) et que ceux-ci peuvent être constitués sans autorisation préalable et mener leurs activités conformément aux prescriptions énoncées dans la Constitution et dans la loi » (paragraphe 3). Quant au paragraphe 4, il énumère les conditions qui doivent être respectées par les partis politiques :

Article 68 (4). Les statuts, les programmes et les activités des partis politiques ne peuvent aller à l'encontre de l'indépendance de l'Etat, de son intégrité indivisible du point de vue du territoire et de la nation, des droits de l'homme, des principes de l'égalité et de l'Etat de droit, de la souveraineté de la nation, ni des principes de la République démocratique et laïque ;

ils ne peuvent avoir pour but de préconiser ou d'instaurer la dictature d'une classe ou d'un groupe ni une forme quelconque de dictature ; ils ne peuvent inciter à commettre une infraction.

69. L'article 69 régit les conditions et la procédure de dissolution des partis. Cette disposition, étoffée et relativement détaillée, comporte entre autres parties intéressantes, les alinéas suivants:

« Art 69. (1) La décision de dissoudre à titre définitif un parti politique en raison de la non conformité de ses activités aux dispositions de l'alinéa quatre de l'Article 68 ne peut être prononcée que dans le cas où la Cour constitutionnelle détermine que le parti en question est devenu le centre de telles activités [...]

(5) La dissolution des partis politiques est prononcée par la Cour constitutionnelle sur poursuite du Procureur général de la République près la Cour de cassation. La décision de la Cour est sans appel.

(6) Dans le cas où les statuts et le programme d'un parti politique ne sont pas conformes à l'alinéa quatre de l'Article 68, sa dissolution à titre définitif est prononcée.

(7) La décision de dissoudre à titre définitif un parti politique en raison de la non conformité de ses activités aux dispositions de l'alinéa quatre de l'Article 68 ne peut être prononcée que dans le cas où la Cour constitutionnelle détermine que le parti en question est devenu le centre de telles activités. Un parti politique est réputé être devenu le centre de tels actes si des membres du parti se livrent intensivement à des activités présentant le caractère en question et que cette situation est explicitement ou implicitement approuvée soit par le grand congrès du parti, soit par son président, soit par ses organes centraux de décision ou de direction, soit encore par l'assemblée générale ou le conseil de direction du groupe du parti à la Grande Assemblée nationale de Turquie, ou si les actes en question sont accomplis directement et avec détermination par les organes du parti eux-mêmes..

(8) Au lieu de prononcer sa dissolution à titre définitif conformément aux alinéas précédents, la Cour constitutionnelle peut prononcer à charge du parti politique considéré la privation totale ou partielle de l'aide d'État, en fonction de la gravité des faits litigieux.

(9) Un parti dissous à titre définitif ne peut pas être fondé à nouveau sous un autre nom.

(10) Les membres d'un parti politique, y compris ses fondateurs, dont les déclarations ou les activités ont entraîné sa dissolution à titre définitif ne peuvent devenir fondateurs, dirigeants ou contrôleurs d'un autre parti pendant une période de cinq ans prenant cours à la date de la publication au Journal officiel de la décision de dissolution à titre définitif prononcée par la Cour constitutionnelle. [...] »

70. L'article 69 (12) dispose que la loi régleme les activités des partis politiques conformément aux principes susmentionnés. Cette exigence a été respectée comme en témoigne la Loi de 1983 sur les partis politiques (voir ci-dessous).

71. Bien que les articles 68 et 69 soient les principales dispositions constitutionnelles relatives à l'interdiction des partis, ils doivent être lus conjointement avec d'autres parties de la Constitution auxquelles ils sont étroitement liés, en particulier l'article 2 selon lequel « *La République de Turquie est un État de droit démocratique, laïque et social [...] attaché au nationalisme d'Atatürk* ». L'article 3 (1), selon lequel « *L'État turc forme avec son territoire et sa nation une entité indivisible* » présente également un intérêt pratique. Ces articles appartiennent à la catégorie des dispositions non-modifiables de la Constitution (L'article 4 interdit même de proposer leur modification) et jettent les bases de la tradition turque consistant à interpréter la démocratie à la lumière d'un modèle particulier de laïcité et de nationalisme, sur lequel la Cour constitutionnelle a essentiellement fondé son argumentation dans les affaires d'interdiction dont elle a été saisie. Autre disposition pertinente, l'article 24 (5), qui a été l'un des

principaux fondements de la décision rendue par la Cour constitutionnelle dans l'affaire relative au AKP :

Art. 24(5). Nul ne peut, de quelque manière que ce soit, exploiter la religion, les sentiments religieux ou les choses considérées comme sacrées par la religion, ni en abuser dans le but de faire reposer, fût-ce partiellement, l'ordre social, économique, politique ou juridique de l'État sur des préceptes religieux ou de s'assurer un intérêt ou une influence politiques ou personnels.

72. Il est en revanche très positif que l'article 90 (5), introduit en 2004, consacre la primauté des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme sur les « lois internes ». Cet article témoigne de l'esprit de réforme qui anime la Turquie depuis quelques années et il ouvre la voie à la mise en conformité de la pratique turque avec les normes européennes. Cela étant, son libellé ne répond pas clairement à la question de savoir si les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme priment également sur la Constitution d'une part, et dans quelle mesure l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme pourrait, à titre de règle de droit interne, conduire à une interprétation plus restrictive des articles 68 et 69.

Critères d'interdiction et de dissolution des partis

73. Les critères d'interdiction et de dissolution des partis - articles 68 et 69 - font l'objet d'un libellé plus étoffé et détaillé que dans les autres constitutions européennes, traduisant ainsi le passé et le contexte politique turcs. Les critères matériels applicables aux partis politiques sont énoncés à l'article 68 (4) en vertu duquel les statuts, programmes et activités des partis politiques ne peuvent aller à l'encontre de l'indépendance de l'État, de son intégrité indivisible du point de vue du territoire et de la nation, des droits de l'homme, des principes de l'égalité et de l'État de droit, de la souveraineté de la nation, des principes de la République démocratique et laïque; ils ne peuvent avoir pour but de préconiser ou d'instaurer la dictature d'une classe ou d'un groupe, ni une forme quelconque de dictature, et ne peuvent inciter à commettre une infraction.

74. Cet article énonce huit critères, c'est-à-dire davantage que dans les autres constitutions européennes. Certains d'entre eux sont formulés en des termes très généraux ; par exemple, les programmes et activités des partis politiques ne peuvent aller à l'encontre des « principes de la République démocratique et laïque ».

75. La liste des critères matériels est encore plus longue si l'on tient compte du fait que l'article 68 (4) de la Constitution est complété par un certain nombre « d'interdictions » supplémentaires relatives aux opinions et activités des partis, qui sont énoncées aux articles 78 à 96 de la Loi sur les partis politiques. Certaines d'entre elles sont des compléments légaux qui viennent s'ajouter à la liste des interdictions établie par la Constitution, par exemple, les interdictions concernant « la diffamation et le dénigrement visant la personnalité et les activités d'Atatürk », « l'utilisation abusive de la religion et des objets liturgiques sacrés », les « manifestations religieuses », « la mise en cause de l'autorité du Ministère des affaires religieuses » ou encore, l'interdiction « d'utiliser des uniformes ».

76. Il a été soutenu par des juristes turcs que la Loi sur les partis politiques interprète et développe plusieurs critères énoncés à l'article 68 (4) en allant plus loin que ce qui est prévu par le libellé de la Constitution. Cela concerne en particulier les importantes dispositions de l'article 80 sur la « Protection du principe de l'unité de l'État » et de l'article 81 sur la « Prévention de la création de minorités », qui ont été invoquées dans plusieurs affaires à titre de fondements de l'interdiction de partis qui représentaient principalement des citoyens turcs d'origine kurde. Selon les critiques formulées, alors que l'article Article 68 (4) de la Constitution protège « l'intégrité territoriale » de l'État, l'article 80 de la Loi sur les partis politiques étend le bénéfice de cette protection à l'unité de l'État elle-même, ce qui a par exemple pour

conséquence d'interdire les appels en faveur d'un système de gouvernement plus fédéral. On est bien au-delà de l'acceptation commune de la notion d'intégrité « territoriale ».

77. De même, l'interdiction de créer des minorités qui est énoncée à l'article 81 de la Loi va clairement au-delà de la notion « d'intégrité indivisible » de l'État visée à l'article 68 (4) de la Constitution. En effet, des « minorités » sont présentes dans de nombreux États qui les ont reconnus sans estimer qu'elles menaçaient leur intégrité même.

78. Il semblerait en effet que, considérées dans leur ensemble, les dispositions de l'article 68 (4) et autres dispositions légales complémentaires soient susceptibles d'être invoquées contre la quasi-totalité des partis qui préconisent des changements d'ordre constitutionnel sur la base de leurs programmes respectifs, que ce soit par le biais de menaces du recours à la violence ou de simples moyens démocratiques et pacifiques.

Critère général d'application des règles concernant la dissolution des partis

79. Les articles 68 et 69 de la Constitution et la législation complémentaire ne contiennent pas de critère général d'application des procédures de dissolution. Le libellé des dispositions concernées ne limite pas leur application à des circonstances particulièrement graves ; en outre, aucun principe général de proportionnalité n'est véritablement formulé.²¹

80. Une condition a toutefois été introduite dans l'amendement constitutionnel de 2001 qui a modifié l'article 69 selon lequel pour qu'un parti soit dissous, il doit être le « centre d'exécution d'activités » mentionnées à l'article 68 (4).

81. Tout d'abord, cette condition est énoncée à l'article 69 (1). Il semble qu'elle ne soit pas applicable, conformément à l'article 69 (6), dans les cas où ce sont les statuts et les programmes du parti qui sont contraires à l'article Art 68 (4). Ce n'est que lorsque les activités du parti ou celles de ses membres sont « non conformes » à l'article 68 (4) que cette condition s'applique, un parti politique étant réputé être devenu le centre de tels actes si, conformément à l'article 69 (7), des membres du parti se livrent intensivement à des activités présentant le caractère en question et que cette situation est explicitement ou implicitement approuvée par ses organes centraux.

82. Lorsque cette condition a été introduite en 2001, l'on espérait qu'elle serait vraiment suffisante pour que les articles 68 et 69 ne soient invoqués que dans des circonstances exceptionnelles. Jusqu'à présent, la pratique a montré que ce n'était pas le cas dans la réalité, du moins en ce qui concerne le renvoi d'affaires devant les tribunaux par le Procureur général, comme en témoignent les procédures récemment engagées contre l'AKP et le contre le Parti de la démocratie (DTP). Le fait que 10 des 11 juges dans le cas de l'AKP ont conclu que le parti a agi en contradiction avec le principe de laïcité, semble indiquer que les standards de preuve pour remplir ce critère ne sont pas très élevés.

83. Un autre critère a été introduit en 2001 par le biais de la modification des règles relatives au vote ; la majorité qualifiée des 3/5 étant exigée pour qu'un parti soit interdit (voir l'article 149 de la Constitution). Cette condition a joué un rôle décisif dans la décision rendue dans l'affaire relative au AKP en juillet 2008, puisque 6 des 11 juges qui composent la Cour ont voté pour l'interdiction, une voix ayant ainsi fait défaut pour que la majorité qualifiée requise soit atteinte.

Procédure de dissolution des partis

²¹ On peut affirmer qu'un aspect du principe de proportionnalité découle de l'article 69 (8) sur les sanctions, selon lequel au lieu de dissoudre un parti politique à titre définitif, la Cour "peut" prononcer à charge du parti considéré la privation partielle ou totale de l'aide d'État. Cela étant, il ne s'agit pas d'un principe contraignant (voir le mot "peut") et il ne concerne qu'un seul aspect du principe de proportionnalité, à savoir, les sanctions.

84. Les règles de procédure qui régissent la dissolution des partis devant la Cour constitutionnelle sont énoncées à l'article 69 de la Constitution et aux articles 98 à 108 de la Loi sur les partis politiques. Le Procureur général est compétent pour engager une action. Il existe des procédures selon lesquelles le Ministre de la justice ou un autre parti politique peut demander au Procureur général d'engager une action. Mais celui-ci peut également engager une procédure d'office s'il le juge utile, en l'absence de toute forme de contrôle ou de contre-poids politique.

85. Comme on l'a vu précédemment, tel n'est pas le cas dans les autres pays européens qui disposent de règles concernant la dissolution des partis et où – en raison de la nature exceptionnelle de telles affaires – la décision d'engager une procédure relève de la compétence d'institutions politiques démocratiques ou fait au moins l'objet d'un contrôle démocratique direct ou indirect.

86. La Commission de Venise estime que le modèle turc, qui consiste à attribuer cette compétence à un fonctionnaire – à savoir, le Procureur – soumet le système au pouvoir discrétionnaire de ce dernier, ce qui pose problème dans la mesure où l'engagement d'une procédure constitue généralement en lui-même un événement radical, susceptible d'avoir de graves répercussions sur la situation politique et d'être à l'origine d'une profonde instabilité.

87. En revanche, il est conforme à la pratique dominante en Europe que la décision de dissoudre relève de la compétence de la Cour constitutionnelle. Le fait que la Cour constitutionnelle turque se soit relativement souvent prononcée en faveur de la dissolution de partis politiques, et que dans l'affaire relative au AKP, 10 des 11 juges qui composent la Cour aient considéré que le parti au pouvoir, qui avait pourtant recueilli 46% des voix dans le cadre d'élections libres et équitables, était le centre de gravité d'activités contraires à la Constitution, est peut-être le signe que la composition de la Cour ne reflète pas suffisamment les différents courants de la société turque.

88. Dans son étude sur la « composition des cours constitutionnelles »²², la Commission de Venise observe que :

« La société est nécessairement pluraliste – elle est le cadre d'expression de diverses tendances, qu'elles soient de nature philosophique, éthique, sociale, politique, religieuse ou juridique. Par sa composition, la justice constitutionnelle doit garantir l'indépendance à l'égard des différents groupes d'intérêt et contribuer à l'élaboration d'un corpus de jurisprudence sensible à ce pluralisme. La légitimité d'une juridiction constitutionnelle et l'acceptation de ses décisions par la société peuvent dépendre en grande partie du degré d'attention qu'elle accorde aux différentes valeurs sociales en jeu, même si généralement ce sont les valeurs communes qui l'emportent. À cette fin, les règles relatives à la composition de ces juridictions doivent établir un équilibre assurant le respect des différentes sensibilités. »

89. Examiner en profondeur les règles concernant la composition de la Cour constitutionnelle turque serait aller au-delà des objectifs du présent Avis. Il est toutefois étonnant que la Constitution turque ne prévoit aucune intervention du Parlement dans la nomination ou la désignation des juges de la Cour constitutionnelle. Tous les juges de la Cour sont nommés par le Président de la République à partir d'une liste de hauts magistrats ou de candidats proposés par les tribunaux (y compris les tribunaux militaires) et par le Conseil de l'enseignement supérieur, le Président étant lié par ces propositions. Cette pratique est contraire à l'approche européenne qui consiste à accorder au Parlement un rôle important, au moins par rapport à certains des membres de la Cour, ce qui est davantage de nature à assurer le nécessaire pluralisme de la Cour constitutionnelle.

²² Sciences et technique de la démocratie, N° 20, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997.

3.3. La pratique turque en matière de dissolution des partis

90. Pour apprécier la compatibilité des règles turques avec les normes européennes, il ne suffit pas d'examiner leur libellé, mais il faut également examiner dans quelle mesure elles sont effectivement appliquées dans la pratique et comment elles sont interprétées. Dans la mesure où la Cour constitutionnelle est en dernier lieu l'autorité qui est chargée d'interpréter la Constitution turque, la Commission de Venise doit s'appuyer sur son interprétation.

91. Le premier élément saillant qui se dégage de l'examen de la pratique turque est que contrairement à tous les autres pays européens, la tradition turque consiste à invoquer et à appliquer fréquemment les règles relatives à la dissolution des partis en tant que partie exécutoire de la Constitution et du système politique.

92. D'après les chiffres souvent cités, depuis que la Constitution de 1961 est entrée en vigueur, la Cour constitutionnelle a ordonné la dissolution de 24 partis politiques, sans compter les partis qui ont été interdits au cours des périodes d'opérations militaires. Sur ces 24 partis, 6 ont été dissous en application de la Constitution de 1961 et 18 en application de la Constitution de 1982.

93. Entre autres partis politiques interdits et dissous par la Cour constitutionnelle, l'on citera notamment²³:

- Le Parti communiste unifié de Turquie (TBKP) – dissous en juillet 1991
- Le Parti socialiste (SP) – dissous en juillet 1992
- Le Parti pour la liberté et pour la démocratie (Özdep) – dissous en juillet 1993
- Le Parti du travail du peuple (HEP) – dissous en juillet 1993
- Le Parti socialiste de Turquie (STP) – dissous en novembre 1993
- Le Parti pour la démocratie (DEP) – dissous en juin 1994
- Le Parti du travail (EP) – dissous en février 1997
- Le Parti de la prospérité (Refah) – dissous en janvier 1998
- Le Parti de la vertu (Fazilet) – dissous en juin 2001
- Le Parti de la démocratie du peuple (HADEP) – dissous en mars 2003

94. Outre la récente affaire relative à l'AKP, une autre procédure relative au Parti de la société démocratique (DTP) a été engagée par le Procureur général en novembre 2007 ; cette affaire est toujours pendante. Le Parti de la société démocratique est actuellement le principal parti politique représentatif des citoyens turcs d'origine kurde ; il compte 21 membres du Parlement.

95. Les dissolutions ordonnées sur la base de violations alléguées des dispositions relatives à la protection de l'intégrité indivisible territoriale et nationale de l'État ont concerné pour l'essentiel des partis politiques représentant les intérêts de la population kurde. Ainsi qu'énoncé précédemment, la Loi turque sur les partis politiques contient effectivement des dispositions qui peuvent servir de base à l'interdiction ou à la dissolution de n'importe quel parti remettant en question l'unité de l'État turc ou défendant les intérêts de minorités. La décision attendue de la Cour constitutionnelle dans l'affaire relative au Parti de la démocratie (DTP) montrera certainement si les amendements constitutionnels d'ores et déjà adoptés conduiront à une pratique plus libérale concernant la dissolution de tels partis.

96. Dans cinq affaires, la Cour constitutionnelle a ordonné la dissolution de partis politiques au motif de leurs prétendues activités anti-laïques.²⁴ Il convient également d'évoquer la récente

²³ La présente liste n'est pas exhaustive.

procédure engagée contre l'AKP qui n'a pas abouti à sa dissolution mais à l'application de sanctions financières.

97. Le recours traditionnel à la dissolution des partis politiques en Turquie a longtemps été considéré comme étant problématique au regard des normes démocratiques européennes. Dans un rapport d'enquête de 2004 sur la Turquie, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné que la fréquence à laquelle les partis politiques étaient dissous en Turquie constituait non seulement une violation de la liberté de réunion et d'association énoncées à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme mais traduisait également un problème plus général d'ordre institutionnel. Dans sa Résolution 1380 (2004), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a insisté sur le fait qu'il s'agissait d'une véritable source de préoccupation tout en exprimant l'espoir qu'à l'avenir, les modifications constitutionnelles de 2001 permettraient de limiter une telle pratique.

98. Contrairement aux attentes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la procédure récemment engagée contre l'AKP et la procédure encore pendante visant le Parti de la Société démocratique ont montré, s'agissant des mesures prises par le Procureur général, qu'il n'y avait eu aucun changement dans la pratique. Au contraire, l'affaire de l'AKP a été considérée par la majorité des observateurs comme l'affaire la plus critiquable et la plus politique jamais vue. Il était plus difficile, d'un point de vue politique de contester la légitimité constitutionnelle de l'existence de l'AKP et plus difficile encore d'un point de vue juridique au regard des normes européennes, dans la mesure où l'AKP bénéficiait d'une forte légitimité démocratique découlant du soutien qui lui était accordé par une grande partie de l'électorat. Dans un tel cas de figure, la dissolution peut être perçue comme étant en elle-même un danger pour la démocratie et comme une tentative de priver une large part de l'électorat de son droit de vote.

99. Pour ce qui est de la décision de la Cour constitutionnelle dans l'affaire relative à l'AKP, elle témoigne de ce que les modifications constitutionnelles adoptées ont servi de base à la Cour constitutionnelle pour se rapprocher de la pratique européenne, la position adoptée demeurant néanmoins contraire aux normes européennes. Cette décision insiste clairement sur le rôle crucial des partis politiques pour le fonctionnement du système démocratique et sur les garanties constitutionnelles qui protègent leurs activités. Il est énoncé que « les partis ne peuvent être dissous » que dans des « circonstances exceptionnelles » et que conformément à l'article 90 de la Constitution, les accords internationaux relatifs aux droits fondamentaux ont force de loi pour les tribunaux internes. À cet égard, la Cour se réfère explicitement à la Convention européenne des droits de l'homme et aux « critères de Venise », tout en affirmant que le contenu des articles 68 et 69 de la Constitution doit être apprécié dans ce cadre:

« ... les activités et les énonciations contenues dans les statuts et les programmes n'entraînent la dissolution que lorsqu'ils sont fondamentalement contraires aux principes protégés par l'article 68 alinéa 4 de la Constitution, visent à éliminer ces principes et constituent directement un danger manifeste et imminent pour la vie démocratique. »

100. La Commission de Venise accueille favorablement cette interprétation des articles 68 et 69 ainsi que le nouvel accent général mis sur les principes démocratiques et libéraux. Une telle démarche est conforme à l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme et des Lignes directrices de la Commission de Venise, et montre que les récentes réformes ont rapproché la pratique turque de l'approche européenne commune.

101. Cela étant, le nouveau raisonnement et le résultat de la décision montrent également que les règles qui ont été modifiées ouvrent toujours la voie à une ingérence excessive dans la

²⁴ Il s'agit du Parti national de l'ordre (20.05.1971), du Parti de la paix (25.10.1983), du Parti de la paix et de la démocratie (23.11.1993), du Parti de la prospérité (16.01.1998) et du Parti de la vertu (22.06.2001).

liberté des partis politiques. La décision énumère un certain nombre d'activités menées par l'AKP ou ses membres, qui sont considérées comme étant contraires au « principe de la république démocratique et laïque » énoncé à l'article 68 (4) de la Constitution. Mais on ne comprend pas bien pourquoi ces activités doivent être considérées comme une mise en cause du principe de la laïcité de l'État en tant que tel, plutôt que comme une tentative de modifier les règles qui régissent actuellement le fonctionnement de la laïcité en Turquie. Par sa décision, la Cour ne prétend pas que l'AKP cherche à abolir le système démocratique turc. Lorsqu'elle sanctionne ce parti, elle applique semble-t-il à la fois des règles de fond et des règles de preuve qui s'écartent des normes qui sont appliquées par la Cour européenne des droits de l'homme et préconisées par la Commission de Venise.

102. La pratique de la Cour constitutionnelle montre par conséquent que les dispositions constitutionnelles et législatives turques relatives à la dissolution permettent non seulement d'interdire les partis politiques avec une facilité excessive mais sont également appliquées selon des modalités qui sont incompatibles avec les normes européennes. Le seul fait que la Cour constitutionnelle n'ait pas ordonné la dissolution du Parti AK mais lui a simplement appliqué des sanctions financières, par le jeu des règles spécifiques relatives au vote ayant été introduites par le biais des modifications constitutionnelles de 2001, ne suffit pas pour aboutir à une conclusion différente. Si l'on peut considérer plus facilement qu'une sanction purement financière soit proportionnée, il n'en reste pas moins qu'une telle sanction constitue une grave atteinte à la liberté d'un parti politique que seules des circonstances exceptionnelles peuvent justifier.

103. La Commission de Venise est également préoccupée par le possible effet dissuasif des dispositions législatives et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur la liberté d'association en Turquie et en particulier, sur les partis politiques. À cet égard, la Commission rappelle que dans l'affaire Informationsverein Lentia c. Autriche, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que l'État était l'ultime garant du principe du pluralisme et qu'il était tenu de veiller à ce que des élections libres soient régulièrement organisées dans des conditions assurant l'expression de la volonté du peuple dans le choix des représentants. Une telle expression n'est pas concevable sans la participation d'une pluralité de partis représentatifs des différentes tendances de l'opinion parmi la population d'un pays donné.

4. Conclusions sur la nécessité de réformer les règles turques relatives à l'interdiction et à la dissolution des partis politiques

104. La Commission de Venise voudrait tout d'abord se féliciter des importantes réformes engagées par la Turquie ces dernières années. De telles réformes constituent d'importants pas en avant dans la voie de la pleine harmonisation avec les règles démocratiques appliquées dans les autres pays européens et témoignent des progrès accomplis par la société turque. Adopté en 2004, l'article 90 (5) de la Constitution, qui consacre la primauté des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme sur les lois internes, témoigne de cette nouvelle approche. La Commission est ainsi confortée dans sa conviction que toute critique concernant les imperfections qui continuent d'affecter le système turc ne devrait pas être perçue comme une ingérence extérieure fondée sur la méconnaissance de la réalité turque ou comme une marque d'indifférence, mais comme une invitation à poursuivre les réformes que le pays a déjà choisi d'engager.

105. La Commission de Venise constate que la situation turque présente trois différences importantes par rapport à la pratique européenne commune :

1. Il existe une longue liste de critères matériels de la constitutionnalité des partis politiques, énoncés à l'article 68 (4) de la Constitution et dans la Loi sur les partis politiques, qui va au-delà de ceux que la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission de Venise considèrent comme étant légitimes.

2. Il existe une procédure de décision concernant l'interdiction ou la dissolution des partis dont l'engagement est plus arbitraire et moins sujet à un contrôle démocratique que dans les autres pays européens.
3. Il existe une tradition consistant à appliquer régulièrement les règles relatives à la dissolution des partis politiques qui n'a d'équivalent dans aucun autre pays européen et qui montre que cette application n'est effectivement pas considérée comme étant une mesure exceptionnelle mais comme un aspect structurel et exécutoire de la Constitution.

106. En conclusion, la Commission de Venise estime que, prises ensemble, les dispositions des articles 68 et 69 de la Constitution, ainsi que les dispositions pertinentes de la Loi sur les partis politiques forment un système qui n'est pas compatible avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, et avec les critères adoptés en 1999 par la Commission de Venise et repris depuis lors par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

107. Le problème fondamental posé par les règles concernant la dissolution des partis politiques actuellement en vigueur en Turquie est que le seuil, tant pour l'engagement des procédures que pour l'interdiction et la dissolution des partis, est trop bas. Ce fait s'écarte en lui-même « in abstracto » des normes démocratiques européennes communes et conduit trop facilement à des mesures contraires à la Convention européenne des droits de l'homme, comme le montrent les nombreuses affaires relatives à la Turquie examinées par la Cour européenne des droits de l'homme.

108. Les seuils relatifs à l'application des règles concernant l'interdiction ou la dissolution des partis étant trop bas, aussi bien sur le fond que sur la forme, ce qui devrait être une mesure exceptionnelle devient dans les faits une mesure ordinaire. L'espace public démocratique est limité plus avant par la protection constitutionnelle des trois premiers articles de la Constitution, selon des modalités qui empêchent l'émergence de programmes politiques qui interrogent de façon pourtant pacifique et démocratique les principes posés lors de l'institution de la République turque.

109. La Commission de Venise considère que dans le cadre de l'Europe démocratique, ces restrictions sévères de l'espace public légitime sont propres au système constitutionnel turc et difficilement conciliables avec les traditions européennes élémentaires en matière de démocratie constitutionnelle.

110. La Commission de Venise reconnaît et accueille favorablement le fait que les règles relatives à l'interdiction des partis en Turquie ont été modifiées ces dernières années dans le but de durcir les conditions de dissolution. Dans le cadre de la réforme de 2001, l'article 69 a été modifié et prévoit désormais que pour qu'un parti viole les conditions énoncées à l'article 68 (4), il doit être devenu le « centre » des activités énoncées dans cet article. En même temps, la majorité des trois cinquièmes est désormais requise par l'article 149 de la Constitution pour que la Cour constitutionnelle soit habilitée à ordonner la dissolution d'un parti politique. Cette réforme s'est avérée importante et a été décisive dans le résultat de la procédure engagée à l'encontre de l'AKP. Bien qu'elles soient louables, ces réformes n'ont pas suffi pour combler le fossé qui sépare la législation turque des normes découlant de la Convention européenne des droits de l'homme et des Lignes directrices de la Commission de Venise.

111. Par conséquent, la Commission de Venise estime que même si la réforme de 2001 marque un important pas en avant, elle n'a pas permis d'accroître suffisamment le degré général de protection des partis pour qu'il soit comparable à celui qui découle de la Convention européenne des droits de l'homme et des normes démocratiques européennes communes. Il est donc nécessaire de réformer plus avant pour atteindre cet objectif, tant en ce qui concerne les questions de fond que de procédure.

112. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de faire des propositions concrètes sur les modalités de la réforme, à moins qu'elle ne soit invitée à le faire par les autorités nationales. Il revient aux institutions turques concernées de procéder aux modifications nécessaires de la Constitution et de la législation nationales. Plusieurs voies sont possibles, et dans le cadre des exigences découlant des normes européennes communes, il est possible d'adapter les dispositions nationales en fonction de la tradition constitutionnelle et du contexte politique et historique propres à chaque État. La question essentielle n'est pas d'entrer dans le détail de la réforme; ce qui importe est que celle-ci soit conçue de telle sorte que les règles relatives à la dissolution des partis passent du statut d'éléments exécutoires de la Constitution au statut de soupape de sécurité, et qu'elles ne soient appliquées que dans des circonstances exceptionnelles.

113. La Commission de Venise estime que pour atteindre cet objectif, il sera nécessaire de modifier à la fois les règles de fond et les règles de procédure. Pour ce qui est des règles de fond, il semble évident que la liste des critères d'interdiction et de dissolution des partis politiques qui figure dans l'article 68 (4) devrait être examinée en profondeur, modifiée et restreinte; il devrait en aller de même pour les restrictions prévues par la Loi sur les partis politiques. Pour ce qui est de la procédure, la Commission de Venise serait favorable à un système dans lequel l'exercice par le Procureur général de son pouvoir d'engager des procédures de dissolution des partis soit soumis à une certaine forme de contrôle démocratique. En outre, d'aucuns voudront peut-être envisager d'établir un critère général sous la forme d'un principe de proportionnalité au sens strict, et de préciser plus avant les règles de preuve.

114. Toute réforme des règles turques relatives à la dissolution des partis politiques nécessitera une modification de la Constitution. Ceci peut être fait dans le cadre d'un processus distinct limité à la modification des dispositions pertinentes de la Constitution; ou dans le cadre d'une réforme plus globale de la Constitution. Dans sa Résolution 1622 (2008), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe plaide en faveur de cette démarche, compte tenu du fait que la Constitution porte toujours les marques du coup d'état militaire de 1980. Le lien entre les articles 68 et 69 d'une part, et d'autres dispositions constitutionnelles comme l'article 24 (5) d'autre part, fait qu'il semble préférable d'opter pour une réforme plus globale. À cet égard, la Commission de Venise note que la question de l'éventualité d'une réforme d'ensemble de la Constitution a fait l'objet d'un débat en Turquie, et qu'en 2007 un avant-projet de texte a été présenté par un groupe d'experts présidé par le Professeur Özbudun.

115. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités turques si celles-ci souhaitent obtenir son assistance et ses conseils concernant la modification des règles relatives à l'interdiction des partis, que ce soit dans le cadre d'un processus séparé ou d'une réforme plus générale de la Constitution.