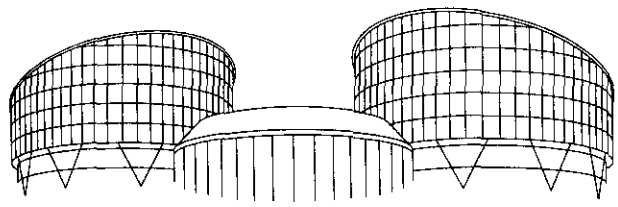

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

1959 · 50 · 2009

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRES

HERRI BATASUNA

et

BATASUNA

c. ESPAGNE

(Requêtes n^os^ 25803/04 et 25817/04)

ARRÊT

STRASBOURG

30 juin 2009

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

En les affaires Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne,

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

Peer Lorenzen, *président,*
Rait Maruste,
Karel Jungwiert,
Renate Jaeger,
Mark Villiger,
Isabelle Berro-Lefèvre, *juges,*
Alejandro Saiz Arnaiz, *juge ad hoc,*

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section,*

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 juin 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n^os^ 25803/04 et 25817/04) dirigées contre le Royaume d'Espagne et dont deux partis politiques, Herri Batasuna et Batasuna (« les requérants »), ont saisi la Cour le 19 juillet 2004 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Devant la Cour, les requérants sont représentés par M^e^ D. Rouget, avocat à Saint-Jean-de-Luz. Le gouvernement espagnol (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I. Blasco, chef du service juridique des droits de l'homme au ministère de la Justice.

3. Sur le terrain des articles 10 et 11 de la Convention, les partis requérants allèguent en particulier que leur dissolution a emporté violation de leur droit à la liberté d'expression et de leur droit à la liberté d'association. Ils se plaignent du caractère non accessible et non prévisible de la loi organique 6/2002 du 27 juin 2002 sur les partis politiques, étant donné son caractère de loi *ad hoc*, ainsi que de l'application rétroactive de ladite loi et de l'absence de but légitime, la dissolution ayant eu pour objectif d'éliminer le débat et de les priver du droit à la liberté d'expression. Ils estiment que la mesure prise à leur encontre n'était pas nécessaire dans une société démocratique et a porté atteinte au principe de proportionnalité. Finalement, le premier requérant fait observer que sa dernière activité à laquelle les faits établis par l'arrêt du Tribunal suprême font référence, date d'un an avant l'entrée en vigueur de la LOPP, et qu'il a été dissous alors que le Tribunal suprême ne fait état d'aucun agissement de sa part après l'entrée en vigueur de la loi en cause, qui lui a donc été appliquée rétroactivement.

4. La chambre a décidé de joindre les requêtes (article 42 § 1 du règlement).

5. Par une décision du 11 décembre 2007, la chambre a déclaré les requêtes partiellement recevables.

6. Le 1er juillet 2008 la Chambre a notifié aux parties son intention de se dessaisir en faveur de la Grande Chambre, conformément à l'article 72 § 1 du règlement. Se prévalant de l'article 72 § 2, le Gouvernement s'est opposé au dessaisissement. Par conséquent, la Chambre a poursuivi le traitement de la requête.

7. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites complémentaires (article 59 § 1 du règlement). La chambre a décidé après consultation des parties qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire (article 59 § 3 *in fine* du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le premier requérant, le parti politique Herri Batasuna, fut fondé le 5 juin 1986.

9. Le second requérant, le parti politique Batasuna, fut fondé le 3 mai 2001.

A. La genèse de l'affaire

10. Le 27 juin 2002, le Parlement espagnol adopta loi organique 6/2002 sur les partis politiques (« LOPP »). D'après son exposé des motifs, cette loi avait pour objectif de développer les articles 1, 6, 22 et 23 de la Constitution en amendant et en actualisant la loi 54/1978 du 4 décembre 1978 sur les partis politiques, et ce en tenant compte de l'expérience accumulée durant ces années et en instituant un cadre juridique cohérent et complet pour les partis politiques conforme à leur rôle dans une démocratie consolidée.

11. Les principales nouveautés introduites par la nouvelle loi figurent au chapitre II relatif à l'organisation, au fonctionnement et aux activités des partis politiques et au chapitre III relatif à leur dissolution ou suspension judiciaire.

12. Le chapitre II contient les principaux critères permettant de garantir le mandat constitutionnel d'après lequel l'organisation et le fonctionnement des partis politiques doivent être démocratiques et leurs activités libres dans le respect de la Constitution et de la loi. L'article 9 de la loi vise à garantir le respect par les partis des principes démocratiques et des droits de l'homme. Pour ce faire, la loi énonce de manière détaillée les conduites allant à l'encontre de ces principes. Selon l'exposé des motifs, la loi part du principe

que tout projet ou objectif est compatible avec la Constitution pour autant qu'il n'est pas défendu par le biais d'activités portant atteinte aux principes démocratiques ou aux droits fondamentaux des citoyens. La loi ne vise pas à interdire de défendre des idées ou doctrines mettant même en cause le cadre constitutionnel, l'objectif étant de concilier la liberté et le pluralisme avec le respect des droits de l'homme et la protection de la démocratie. D'après l'exposé des motifs, la dissolution des partis exige la réitération ou l'accumulation d'actions démontrant de manière irréfutable une conduite en rupture avec la démocratie et portant atteinte aux valeurs constitutionnelles, à la démocratie et aux droits des citoyens. A cette fin, les alinéas a), b) et c) du paragraphe 2 de l'article 9 établissent clairement la frontière entre les organisations qui défendent leurs idées ou programmes, quels qu'ils soient, dans le respect scrupuleux des méthodes et principes démocratiques, et celles qui fondent leur action politique sur la connivence avec la violence, le soutien - politique - à des organisations terroristes ou la violation des droits des citoyens ou des principes démocratiques.

13. Le chapitre III contient les motifs pouvant entraîner la dissolution ou la suspension judiciaire des partis politiques ainsi que la procédure juridictionnelle. A cet égard, la loi donne compétence pour connaître des cas de dissolution des partis à la « chambre spéciale » du Tribunal suprême prévue à l'article 61 de la loi organique sur le pouvoir judiciaire (« la LOPJ »). Par ailleurs, la loi établit une procédure spécifique, prioritaire et comportant un seul degré de juridiction, qui peut être enclenchée uniquement par le ministère public ou par le Gouvernement de son propre chef ou sur requête de la Chambre des députés ou du Sénat. La procédure prévue tend à concilier, selon l'exposé des motifs de la LOPP, la sécurité juridique et les droits de la défense avec la nécessaire célérité et le respect d'un délai raisonnable. Un arrêt rendu par le Tribunal suprême peut seulement faire l'objet d'un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel. L'article 12 énonce les effets de la dissolution judiciaire d'un parti politique. Après la notification de l'arrêt, le parti en question doit cesser toute activité. Par ailleurs, il est interdit de constituer une formation politique ou d'utiliser un autre parti déjà existant en vue de poursuivre les activités du parti déclaré illégal et dissous. Aux fins d'apprécier cette continuité, le Tribunal suprême se base sur l'existence d'une « similitude substantielle » entre la structure, l'organisation ou le fonctionnement des partis, ou sur d'autres éléments de preuve tels que l'identité de leurs membres ou dirigeants, leurs moyens de financement ou leur soutien à la violence ou au terrorisme. Les biens d'un parti politique dissous sont liquidés et transférés au Trésor public à des fins sociales et humanitaires.

14. La LOPP fut publiée au Journal officiel de l'Etat le 28 juin 2002 et entra en vigueur le lendemain.

B. La procédure de dissolution des requérants

15. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. La constitution des requérants en tant que partis politiques

16. L'organisation politique Herri Batasuna se constitua en tant que coalition électorale et participa aux élections générales du 1er mars 1979 (premières élections en Espagne après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978). Le 5 juin 1986, Herri Batasuna fut inscrit au registre des partis politiques du ministère de l'Intérieur.

17. A la suite de la condamnation par le Tribunal suprême, le 1er décembre 1997, des vingt-trois membres de la direction nationale de Herri Batasuna à des peines de prison pour collaboration avec une organisation armée, le 2 septembre 1998, *Euskal Herritarrok* (« EH ») fut constitué afin de se présenter aux élections basques du 25 octobre 1998, d'abord en tant qu'association d'électeurs et ensuite en tant que parti politique.

18. Le 3 mai 2001, le requérant Batasuna déposa au registre des partis politiques les documents tendant à son inscription en tant que parti politique.

2. Recours d'inconstitutionnalité présenté par le gouvernement autonome du Pays basque contre la LOPP

19. Le 27 septembre 2002, le gouvernement autonome du Pays basque présenta un recours d'inconstitutionnalité contre la LOPP et, en particulier, contre ses articles 1 § 1, 2 § 1, 3 § 2, 4 §§ 2 et 3, 5 § 1, 6 et 9, le chapitre III (articles 10 à 12) et la disposition transitoire unique, alinéa 2.

20. Par un arrêt du 12 mars 2003, le Tribunal constitutionnel déclara la loi constitutionnelle. S'agissant de l'existence même d'une telle loi prévoyant la dissolution de partis politiques et de sa finalité qui serait, d'après le gouvernement basque, « la soi-disant instauration d'un modèle de démocratie militante en vertu duquel l'une des limites imposées aux partis politiques consisterait en la nécessité d'accepter un certain régime ou système politique passant outre le respect du texte constitutionnel », la haute juridiction précisa ce qui suit :

> « Le Gouvernement requérant fonde l'affirmation précédente sur les références, contenues dans les différents alinéas des articles 6, 9 et 10 de la LOPP, aux « valeurs constitutionnelles exprimées dans les principes constitutionnels et dans les droits de l'homme » (article 9 § 1), aux « principes démocratiques » (articles 6 et 9 § 2), au « régime de libertés » et au « système démocratique » [articles 9 § 2 et 10 § 2, alinéa c)] et à « l'ordre constitutionnel » et à la « paix publique » [article 9 § 2, alinéa c)]. En dépit du fait que le sens juridique de ces références n'existe que dans le contexte de l'ensemble de la disposition qui les contient dans chaque cas, et que la disposition en question doit à son tour faire l'objet d'une interprétation intégrée dans l'ensemble de

la loi et de l'ordre juridique, il convient de reconnaître, comme l'affirme le Gouvernement basque, que notre ordre constitutionnel n'admet pas un modèle de « démocratie militante » tel qu'il le perçoit, à savoir un modèle dans lequel s'impose non seulement le respect, mais aussi l'adhésion positive à l'ordre établi et, en tout premier lieu, à la Constitution. (...) La loi contestée n'admet nullement ce modèle de démocratie. Dès l'exposé des motifs, elle part du principe d'une distinction entre les idées et les fins proclamées par un parti politique, d'une part, et ses activités, d'autre part, et souligne que « les seules fins explicitement bannies sont celles qui donnent lieu à un délit pénal », de sorte que « tout projet ou objectif est considéré comme compatible avec la Constitution sauf s'il est défendu par une activité portant atteinte aux principes démocratiques ou aux droits fondamentaux des citoyens ». En conséquence, pour ce qui est de l'aspect qui nous intéresse plus particulièrement ici, la loi considère justement comme une cause de déclaration d'illégalité tout « comportement », c'est-à-dire tout agissement des partis politiques qui, par leur activité et non pas par le biais des fins ultimes figurant dans leurs programmes, portent atteinte aux exigences de l'article 6 de la Constitution, que la loi mise en cause ne fait que préciser.

(...) Deuxièmement, et principalement, il est évident que les principes et valeurs énumérés par la loi ne peuvent être que ceux qui sont proclamés par la Constitution, et que leur contenu et leur étendue dépendent du sens qui découle de l'interprétation intégrée des dispositions constitutionnelles positives. Ainsi, les « principes démocratiques » ne peuvent être, dans notre système, que les principes propres à l'ordre démocratique qui résulte de l'enchevêtrement institutionnel et normatif de la Constitution, dont le fonctionnement concret débouche sur un système de pouvoirs, de droits et d'équilibres qui donne naissance à une variante du modèle démocratique qui n'est autre que celle que la Constitution assume effectivement lorsqu'elle constitue l'Espagne en un Etat social et démocratique de droit (article 1 § 1 de la Constitution). »

21. Pour ce qui est de la prétendue atteinte aux droits fondamentaux de liberté idéologique, de participation, d'expression et d'information au motif que les dispositions de la loi, notamment certains cas de figure visés à l'article 9 § 3 (soutien tacite, par exemple), consacrent une « démocratie militante », le Tribunal constitutionnel déclara ce qui suit :

« (...) il faut procéder au préalable à une description du système qu'instaurent les trois premiers paragraphes de l'article 9 de la LOPP. Le premier paragraphe fait référence non pas à un lien positif quel qu'il soit, mais au simple respect des valeurs constitutionnelles, respect dont les partis doivent faire preuve dans l'exercice de leur activité et qui est compatible avec la liberté idéologique la plus étendue. Le paragraphe 2 dispose qu'un parti ne peut être déclaré illégal que « si son activité porte atteinte aux principes démocratiques, notamment si elle a pour but de détériorer ou détruire le régime de libertés ou d'entraver ou éliminer le système démocratique à travers l'un quelconque des comportements décrits ci-après, adopté de façon réitérée et grave ». Sont enfin énumérés, aux alinéas a), b) et c), les conditions d'ordre général dans lesquelles, eu égard à son comportement, un parti doit être déclaré illégal. (...) Pour ce qui est du paragraphe 3 de l'article 9 de la LOPP, la rédaction défectueuse de son introduction pourrait porter à penser que les comportements qui y sont énumérés viennent s'ajouter à ceux qui sont décrits au paragraphe précédent et qu'ils doivent donc être interprétés séparément. Nonobstant ce qui précède, l'interprétation de ces deux dispositions prises globalement et celle de l'ensemble de l'article qui les contient montrent que les comportements décrits au paragraphe 3 de l'article 9 présentent les

traits génériques visés au paragraphe 2 du même article Les conduites énumérées à l'article 9 § 3 de la loi ne constituent qu'une spécification ou précision des principaux cas d'illégalité énoncés, à titre général, à l'article 9 § 2 de la loi L'interprétation et l'application individualisée de ces comportements ne peuvent se faire que sur la base des cas visés à l'article 9 § 2

Cela dit, bien qu'il n'appartienne pas au Tribunal constitutionnel de déterminer si la simple absence de condamnation [des actions terroristes] peut être interprétée ou non comme un soutien implicite au terrorisme, il est clair que la légitimation des actions terroristes ou l'excuse ou la minimisation de leur signification antidémocratique et de la violation de droits fondamentaux qu'ils impliquent peut être réalisée de façon implicite, à travers des actes concluants, dans certaines circonstances Or il est tout à fait clair, dans de tels cas, qu'on ne peut pas parler d'atteinte à la liberté d'expression

On peut dire la même chose en général de l'alinéa c) de l'article 10 § 2 de la LOPP « *lorsque son comportement porte atteinte de façon réitérée et grave aux principes* démocratiques ou vise à détériorer ou détruire le régime de libertés ou à entraver ou *éliminer le système démocratique à travers les comportements visés à l'article 9* » Il convient en outre de préciser à cet égard que cette disposition est limitée à l'activité des partis politiques et ne s'étend nullement à leurs fins ou objectifs Par conséquent, dans les termes mêmes de cette disposition, seul est frappé d'une cause de dissolution le parti qui, a travers son activité et non pas son idéologie, cherche effectivement et actuellement « a détériorer ou détruire le régime de libertés »

22. Pour autant que le Gouvernement basque contestait la proportionnalité de la mesure de dissolution prévue par la loi, le Tribunal constitutionnel répondit :

« ( ) aucun des comportements décrits à l'article 9 de la LOPP ne peut isolément aboutir à la dissolution d'un parti pour que cette dernière puisse être décrétée, il faut que les comportements en question soient adoptés « de façon réitérée et grave », comme le précise l'article 9 § 2 En deuxième lieu, il convient de rappeler que l'existence d'un parti qui, à travers son activité, collabore ou apporte son soutien a la violence terroriste ou met en danger la survie de l'ordre pluraliste proclamé par la Constitution constitue un danger face auquel il ne semble pas que l'on puisse imposer une autre sanction que la dissolution pour réparer l'ordre juridique perturbé Enfin, il convient de souligner que l'article 6 de la Constitution contient une définition de l'institution des partis dans la Constitution, un parti ne peut être considéré comme tel que s'il est l'expression du pluralisme politique En conséquence, il est tout à fait admissible, du point de vue constitutionnel, qu'un parti qui attaque le pluralisme à travers son activité et met totalement ou partiellement en danger la survie de l'ordre démocratique soit frappé d'une cause de dissolution Dans le même ordre d'idées, la Cour européenne des Droits de l'Homme a considéré que, bien que la marge d'appréciation des Etats doive être étroite en matière de dissolution des partis politiques, lorsque le pluralisme des idées et des partis, qui est inhérent à la démocratie, est en danger, l'Etat peut empêcher la réalisation ou la poursuite du projet politique a l'origine de ce danger [*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c Turquie*, n[os] 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 31 juillet 2001]

( ) il ne suffit pas de constater l'existence d'un seul des agissements décrits dans la loi Il faut bien au contraire que ces agissements se produisent « de façon réitérée et grave » (article 9 § 2) ou par « répétition ou accumulation » (article 9 § 3) ( ) Bien que ces comportements soient, en définitive, particulièrement graves, seuls sont

considérés comme des causes de dissolution ceux qui mettent en évidence une incompatibilité manifeste avec les moyens pacifiques et légaux inhérents aux processus de participation politique pour lesquels la Constitution demande le concours qualifié des partis politiques. (...) Les critères établis par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme en matière de dissolution de partis politiques sont donc respectés (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, *Recueil* 1998-III, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n° 23885/94, CEDH 1999-VIII, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 31 juillet 2001 et [GC], CEDH 2003-II, *Yazar et autres c. Turquie*, n^{os} 22723/93, 22724/93 et 22725/93, CEDH 2002-II, *Dicle pour le Parti de la démocratie (DEP) c Turquie*, n° 25141/94, 10 décembre 2002), dans la mesure où les conditions de conformité à la Convention européenne des Droits de l'Homme sont elles aussi pleinement respectées, à savoir : a) l'inclusion dans la loi des cas et des causes de dissolution (ce critère est de toute évidence respecté par les normes mises en cause, puisqu'elles sont contenues dans une loi formelle) ; b) la légitimité du but visé (qui, comme nous l'avons vu, n'est autre dans le cas présent que la protection des processus démocratiques de participation politique moyennant l'exclusion de tout organisme associatif assimilé à un parti exerçant une activité non conforme à la définition d'un parti politique contenue dans la Constitution) ; et c) le caractère « nécessaire dans une société démocratique » de la dissolution (ce dont il a été apporté la preuve dans le cadre de l'analyse précédente des causes concrètes de dissolution établies par la loi).

(...) L'inclusion régulière au sein de la direction ou sur les listes électorales de terroristes condamnés peut constituer une expression de solidarité envers les méthodes de la terreur, ce qui va à l'encontre des exigences que la Constitution impose à tout parti politique. Par ailleurs, le fait que cette circonstance ne puisse être évaluée que si les condamnés n'ont pas « rejeté publiquement les fins et les moyens terroristes » ne peut être interprété comme une obligation de désavouer ses activités passées. La disposition en question [article 9 § 3 c)] ne s'applique qu'à l'avenir et aux partis politiques ayant à leur tête ou comme candidats des condamnés, et considère comme une cause de dissolution l'utilisation régulière de personnes dont on peut présumer de façon fondée qu'elles ont des affinités avec les méthodes de la terreur, et non pas avec les idées et les programmes que peuvent éventuellement chercher à mettre en œuvre les organisations terroristes. (...) »

23. Enfin, quant au grief tiré du principe de non-rétroactivité avancé par le Gouvernement basque pour ce qui est de l'article 9 § 4 de la LOPP, et de la disposition transitoire unique, alinéa 2, le Tribunal s'exprima dans les termes suivants :

« Aux fins de l'application de l'article 9 § 4 de la LOPP, qui énumère les éléments dont on peut tenir compte pour apprécier et qualifier les activités susceptibles de donner lieu à la dissolution d'un parti politique, le paragraphe susmentionné considère comme contraire à la loi « la constitution, à une date immédiatement antérieure ou postérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi, d'un parti politique poursuivant ou succédant à l'activité d'un autre parti dans le seul but d'éviter l'application à ce dernier des dispositions de cette loi ». Telle qu'elle est rédigée, cette disposition ne mérite nullement d'être qualifiée d'inconstitutionnelle dans la mesure où il est tout à fait clair qu'elle a uniquement pour but de permettre l'application de l'article 9 § 4 de la LOPP « aux activités exercées après l'entrée en vigueur de la présente loi

organique », comme le souligne elle-même la disposition mise en cause Cette disposition ne prevoit en effet en aucun cas la possibilite de juger des activités et des agissements antérieurs à la LOPP, puisque la loi ne considère comme déterminants que ceux qui sont postérieurs a son entrée en vigueur

Autrement dit, par disposition expresse de la loi, les différentes causes qui peuvent eventuellement donner lieu à la dissolution d'un parti ne sont prises en compte qu'a compter de l'entrée en vigueur de la loi Les activités considérées séparément comme « la continuité et la répétition » d'activités dont il est fait mention à l'article 9 § 4 et auquel renvoie la disposition transitoire, sont posterieures à l'entrée en vigueur de la LOPP Cela étant, aux fins de déterminer la signification de ces activités et de qualifier leur importance eu égard a l'ensemble des comportements du parti concerné (a ces fins uniquement car la prise en compte du comportement anterieur à l'entrée en vigueur de la loi pour justifier la déclaration d'illégalité serait inconstitutionnelle dans la mesure ou elle porterait atteinte au principe de non-rétroactivité consacré par l'article 9 § 3 de la Constitution), il est parfaitement possible de prendre en considération ce que la loi appelle le « parcours » (article 9 § 4), qui peut comprendre des agissements antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi, ce qui ne peut nullement être considéré comme un cas de rétroactivite interdit par la Constitution. »

24. Le Tribunal constitutionnel rejeta également les griefs tirés du principe *non bis in idem*, du manque de prévisibilité, du caractère singulier de la loi, des particularités de la procédure juridictionnelle, ainsi que les allégations portant sur le régime de constitution et d'inscription au registre des partis politiques. En conséquence, il rejeta le recours, en précisant dans la considération en droit n° 23, que les articles 3.1, 5.1, 9.2 et 3, ainsi que la disposition transitoire unique, alinéa 2, de la LOPP n'étaient « constitutionnels que s'ils [étaient] interprétés dans les termes indiqués dans les considérations en droit n° 10, 11, 12, 13, 16, 20 et 21 du présent arrêt ».

25. Le gouvernement de la Communauté autonome du Pays basque présenta par la suite une requête devant la Cour (n° 29134/03), qui fut déclarée irrecevable pour incompatibilité *ratione personae* le 3 février 2004.

3. Procédures tendant à la dissolution des partis requérants

26. Entre-temps, par une décision du 26 août 2002, le juge central d'instruction n° 5 près l'*Audiencia Nacional* prononça, dans le cadre d'une instruction pénale pour association illicite (article 515 du code pénal), la suspension des activités de Batasuna et la fermeture, pendant trois ans, des sièges et locaux pouvant être utilisés par Herri Batasuna et Batasuna. La même mesure fut appliquée en ce qui concerne EH, qui n'est pas requérant devant la Cour.

27. Le 2 septembre 2002, l'avocat de l'Etat, au nom du gouvernement espagnol et pour faire suite à l'accord adopté par le conseil des ministres le 30 août 2002, engagea devant le Tribunal suprême une action tendant à la dissolution des partis politiques Herri Batasuna, EH et Batasuna au motif qu'ils avaient enfreint la nouvelle LOPP car ils avaient accumulé des

activités démontrant de manière irréfutable une conduite en rupture avec la démocratie et les valeurs constitutionnelles, la méthode démocratique et les droits des citoyens.

28. Le même jour, le procureur général de l'Etat engagea aussi une action devant le Tribunal suprême tendant à la dissolution des partis politiques Herri Batasuna, EH et Batasuna, conformément aux articles 10 et suivants de la LOPP. Il demandait que lesdits partis fussent déclarés illégaux et qu'ils fussent radiés du registre des partis politiques ainsi que la cessation immédiate de leurs activités et l'élargissement des effets de la loi à tout parti nouvellement créé au mépris de la loi ou succédant aux partis susvisés, la liquidation de leurs biens et leur dissolution conformément à l'article 12 § 1 de la LOPP.

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

30. Par un arrêt du 27 mars 2003 rendu à l'unanimité, le Tribunal suprême refusa de poser au Tribunal constitutionnel la question préjudicielle en cause, rappelant que les objections soulevées par Batasuna quant à la constitutionnalité de la LOPP avaient déjà été examinées et rejetées dans l'arrêt rendu par le Tribunal constitutionnel le 12 mars 2003. Dans ledit arrêt, le Tribunal suprême déclara les partis Herri Batasuna, EH et Batasuna illégaux et prononça leur dissolution au motif qu'ils répondaient à « une stratégie de « séparation tactique » du terrorisme ». Il considéra comme établi qu'il y avait une coïncidence essentielle entre les trois partis en cause, ainsi qu'entre ceux-ci et l'organisation terroriste ETA, « trois formations substantiellement de même idéologie (...) et de surcroît, étroitement contrôlées par ladite organisation terroriste », et conclut à l'existence d'un « seul sujet réel, c'est-à-dire l'organisation terroriste ETA, qui se cache derrière cette apparence de diversité de personnes morales créées à divers moments en vertu d'une « succession opérationnelle » préalablement conçue par celle-ci ». Il fonda sa décision sur l'article 9 §§ 2 et 3 de la LOPP. Il procéda également à la liquidation du patrimoine des partis en cause, conformément à l'article 12 § 1 c) de la même loi.

31. Dans son arrêt, le Tribunal suprême nota que, si les partis politiques étaient les fondements essentiels du pluralisme politique, leurs activités et la défense de leurs projets devaient se faire dans le respect de la légalité et par des moyens démocratiques. Notamment, leurs activités menées par le biais de la violence ou de la restriction des droits fondamentaux d'autrui ne pouvaient pas être tolérées. Le Tribunal suprême se référa au système

constitutionnel espagnol, qui, d'après lui, ne constituait pas un modèle de « démocratie militante », à la différence d'autres systèmes juridiques, la seule condition pour l'expression de la divergence étant celle du respect des droits d'autrui. Il rappela que la LOPP reconnaît que tout projet ou objectif est compatible avec la Constitution sauf s'il est « défendu au moyen d'une activité violant les principes démocratiques ou les droits fondamentaux des citoyens ». A cet égard, seule l'« activité » des partis politiques, exprimée par un ensemble de « comportements » affichés de façon grave et réitérée, pouvait entraîner la déclaration d'illégalité d'un parti conformément à ladite loi. En l'espèce, selon le Tribunal suprême, les appels à la violence justifiant la restriction des libertés des partis en cause provenaient d'une répartition consciente des tâches entre le terrorisme et la politique, car l'ETA concevait « la justification de la nécessité du terrorisme comme une des fonctions » dévolues à Herri Batasuna.

32. Le Tribunal suprême considéra, tout en ayant à l'esprit le contexte historique et social de la lutte contre le terrorisme en Espagne, que l'organisation terroriste ETA et son organisation satellite, la *Koordinadora Abertzale Sozialista* (« la KAS »), dirigeaient Herri Batasuna dès sa création. Pour parvenir à cette conclusion, il se fonda sur des éléments de preuve qui démontraient l'existence de liens hiérarchiques entre les trois organisations, dans la mesure où la KAS, en tant que déléguée de l'ETA, avait contrôlé et participé au processus de désignation des plus hauts responsables du parti politique Herri Batasuna et de ses successeurs (EH et Batasuna). En effet, d'après le Tribunal suprême, la création de Herri Batasuna avait répondu à une initiative de l'ETA visant à procéder à un « dédoublement organique-structurel » entre l'activité armée et l'activité de masse, ce qui avait abouti à une « claire soumission hiérarchique » des partis en cause à l'organisation terroriste ETA. A cet égard, un document interne de la KAS s'exprimait dans les termes suivants :

> « la KAS (...) conçoit la lutte armée en interrelation avec la lutte de masse et la lutte institutionnelle, cette dernière étant au service des précédentes, ce qui constitue la clef de l'avance et du triomphe révolutionnaire ; la lutte de masse requiert de même une alliance historique de l'Unité populaire dont la concrétisation actuelle est Herri Batasuna (..) »

33. Quant à la « succession opérationnelle » constatée entre les trois partis politiques déclarés illégaux, le Tribunal suprême se fonda sur la coïncidence des personnes occupant des postes de responsabilité dans les trois organisations, notamment de leur porte-parole, A.O., ainsi que des membres des différents groupes parlementaires. Il prit également en compte l'existence de locaux communs aux partis en cause. S'agissant des liens entre les partis requérants et l'organisation terroriste ETA, le Tribunal suprême se référa à la condamnation de plusieurs de leurs membres, notamment leur porte-parole A. O., pour des délits liés au terrorisme.

34. Le Tribunal suprême considéra que les éléments de preuve suivants, postérieurs à l'entrée en vigueur de la LOPP, démontraient que les partis politiques requérants étaient des instruments de la stratégie terroriste de l'ETA :

– le 3 juillet 2002, le parti requérant Batasuna avait refusé de désigner des représentants au comité du Parlement basque qui s'occupait de la situation et des besoins des victimes du terrorisme, car il le considérait comme « politique, instrumentalisé et partial » ;

– au sujet de la décision du juge central d'instruction n° 5 près l'*Audiencia Nacional* par laquelle Batasuna fut déclaré civilement responsable des dommages résultant de l'action violente urbaine (*kale borroka*), le 3 juillet 2002 son porte-parole A.O. avait exhorté le peuple basque à répondre « de façon énergique à cette nouvelle agression », imputant à ladite décision la création d'une « situation grave et antidémocratique » ;

– le 7 juillet 2002, A.O., lors d'un acte de commémoration de la bataille du mont d'Albertia de 1936, avait affirmé ce qui suit :

> « Nous devons continuer à travailler et à lutter, soit dans la légalité, soit dans l'illégalité. Ce qui est certain, c'est que notre bras ne tremblera pas car nous nous trouvons dans un contexte historique où nous devons rendre irréversible le processus engagé. »

– le 13 juillet 2002, le maire et un conseiller de Batasuna de la municipalité de Lezo avaient participé à une manifestation de soutien à des terroristes appartenant à l'ETA et résidant au Venezuela ;

– J.I., porte-parole municipal de Batasuna, lors d'un rassemblement tenu le 16 juillet 2002 devant le commandement de la marine de Saint-Sébastien, avait expliqué que cette manifestation avait pour objet de faire savoir aux autorités étatiques « qu'elles ne pourraient pas se déplacer impunément en Euskal Herria » ;

– le 19 juillet 2002, J.E.B., porte-parole de Batasuna à la municipalité de Vitoria, avait précisé que Batasuna « n'aspirait pas à ce que l'ETA cesse de tuer mais à ce qu'Euskal Herria ne connaisse aucun type de violence et que ceux qui l'exercent cessent d'exister » ;

– Batasuna avait refusé de condamner lors de la séance plénière municipale du 30 juillet 2002 la campagne de menaces que subissaient les conseillers du Parti socialiste basque (PSE-EE) de la municipalité d'Amorebieta ;

– le maire et le président de la commission des droits de l'homme de la municipalité d'Ondarroa, L.A. et A.A., membres de Batasuna, lors de la conférence de presse tenue le 2 août 2002 sur l'éventuelle remise à l'Espagne de K.B., membre de l'ETA condamné en France, avaient donné son appui à ce dernier et à « tous ceux qui se trouvent dans la même situation » ;

– Batasuna et ses dirigeants avaient refusé de condamner l'attentat de Santa Pola du 4 août 2002 au cours duquel deux personnes avaient trouvé la mort ; à ce sujet, A.O., lors d'une conférence de presse à Pampelune, avait qualifié cet événement de « conséquence douloureuse » du non-règlement du « conflit politique » au Pays basque ; il avait accusé le président du gouvernement espagnol [à l'époque, J.M. Aznar] « d'être le principal responsable » de ce « qui arrive en ce moment et de ce qui peut arriver à l'avenir » ;

– dans des municipalités dirigées par Batasuna et sur le site Internet de ce parti figurait l'anagramme de « *Gestoras Pro-Amnistía* », organisation déclarée illégale par le juge central d'instruction n° 5 près l'*Audiencia Nacional* et inscrite sur la Liste européenne des organisations terroristes (position commune du Conseil de l'Union européenne 2001/931/PESC) ;

– lors d'une manifestation convoquée par Batasuna et tenue à Saint-Sébastien le 11 août 2002, en tête de laquelle se trouvaient les dirigeants de ce parti A.O., J.P. et J.A., avaient retenti des slogans de soutien aux prisonniers de l'ETA, des expressions menaçantes telles que « *borroka da bide bakarra* » (la lutte est la seule voie), « *zuek faxistak zarete terroristak* » (vous, les fascistes, vous êtes les vrais terroristes) ou « *gora ETA militarra* » (vive l'ETA militaire) ;

– les 12 et 14 août 2002, les façades des mairies administrées par Batasuna avaient affiché des pancartes de soutien au terrorisme ou à ceux qui le pratiquent, en allusion au transfert des « prisonniers basques au Pays basque », ainsi que les photos de certains terroristes ;

– A.O., lors d'une conférence de presse de Batasuna tenue à Bilbao le 21 août 2002, avait critiqué la « stratégie génocidaire de l'Etat espagnol » et proclamé que le peuple basque allait « s'organiser » et « lutter » pour que jamais plus un « petit monsieur fasciste espagnol » ne dise aux Basques ce que devaient être leurs institutions ; il avait également averti le Gouvernement de la Communauté autonome du Pays basque (coalition gouvernementale nationaliste) que, s'il participait à la fermeture de ses sièges, cela engendrerait « un scénario non souhaité » ; ces expressions avaient été interprétées le lendemain par les médias comme une « menace envers l'exécutif basque » ;

– J.U., représentant de Batasuna au Parlement basque, lors d'un entretien avec le journal *Egunkaria* le 23 août 2002, avait affirmé que « l'ETA n'est pas pour la lutte armée par caprice, mais [qu'elle est] une organisation qui voit la nécessité d'utiliser tous les instruments pour faire face à l'Etat » ;

– J.P., lors d'une réunion de Batasuna tenue à Bilbao le 23 août 2002, après la manifestation que ce parti organisa contre sa dissolution, avait accusé les dirigeants du parti nationaliste basque de manquer de « dignité nationale » du fait qu'ils respectaient les lois espagnoles ; il avait également encouragé les participants à « descendre dans la rue et répondre avec détermination » ;

– des municipalités gouvernées par les partis en cause avaient fait l'apologie des activités terroristes, comme en témoignait le fait que deux terroristes de l'ETA aient été promus citoyens d'honneur (*hijo predilecto*) par les municipalités de Legazpia et Zaldivia ,

– depuis le 29 juin 2002, les représentants municipaux de Batasuna dans les municipalités de Vitoria et de Lasarte-Oria avaient usé de harcèlement envers des représentants des partis non nationalistes, ce qui favorisait un climat de confrontation civile ,

– des municipalités dirigées par Batasuna avaient affiché des graffitis et des pancartes incitant à la lutte contre l'Etat, contre les personnes qui représentent le pouvoir de l'Etat ou contre d'autres partis politiques ou les membres de ces partis, notamment le président du Gouvernement espagnol et des chefs du Parti populaire et du Parti socialiste espagnols ;

– après l'entrée en vigueur de la LOPP, les trois partis en cause avaient poursuivi la même stratégie de complément politique de l'organisation terroriste ETA dans le cadre d'un régime de « succession opérationnelle » entre lesdits partis.

35 Sur la base des éléments de preuve susvisés, le Tribunal suprême estima que l'activité des partis politiques requérants, exprimée par un ensemble de conduites répondant à une stratégie prédéfinie par l'organisation terroriste ETA, était de nature à « compléter et soutenir politiquement l'action d'organisations terroristes pour atteindre leur but consistant à bouleverser l'ordre constitutionnel ou altérer gravement la paix publique », au sens de l'article 9 § 2 c) de la LOPP. Ainsi, les conduites reprochées aux partis requérants entraient dans les cas de figure visés aux alinéas a), b), d), f) et h) du paragraphe 3 de l'article 9 de ladite loi. En premier lieu, certaines des conduites mentionnées, telles que la manifestation de Batasuna à Saint-Sébastien accompagnée de slogans en faveur de l'ETA, pouvaient être qualifiées de soutien politique exprès au terrorisme. D'autres faits, comme le refus de Batasuna et de ses dirigeants de condamner l'attentat de Santa Pola du 4 août 2002, visaient à « excuser les actions terroristes et à minimiser leur importance et la violation des droits fondamentaux entraînée ». A cet égard, le Tribunal suprême précisa ce qui suit .

> « On ne peut pas tolerer, du point de vue constitutionnel, l'existence de partis politiques qui ne se positionnent pas conceptuellement de façon claire et non equivoque contre l'activite terroriste ou qui, faisant preuve d'une ambiguite calculee, tentent de cacher de façon systematique leur absence de rejet de ces faits criminels, en regrettant formellement leurs consequences mais sans inclure le moindre mot de censure envers l'attitude barbare de ceux qui les provoquent en recourant a la violence pour accomplir leurs objectifs
>
> ( )
>
> Aux fins de ce proces, le silence strategiquement et systematiquement repete d'un parti politique a l'egard de l'activite terroriste ne peut être interprete, du point de vue

politique et constitutionnel, que comme un signe clair « d'acceptation par omission » ou « d'acceptation implicite » de celle-ci, c'est-à-dire comme un alignement sur les thèses des auteurs de ces actions criminelles et de reconnaissance tacite de la violence comme méthode pour parvenir aux objectifs fixés qui, dans notre système constitutionnel, ne peuvent nécessairement être atteints que par des moyens pacifiques. »

36. En deuxième lieu, le Tribunal suprême a considéré que d'autres conduites reprochées aux partis requérants, comme le harcèlement de représentants des partis non nationalistes dans les municipalités de Vitoria et Lasarte, avaient favorisé une culture de confrontation civile visant à intimider ceux qui s'opposent au terrorisme et à les priver de liberté d'opinion.

37. Ensuite, le Tribunal suprême estima que des agissements tels que la présentation publique de prisonniers de l'ETA comme des prisonniers politiques ou l'utilisation de l'anagramme de « *Gestoras Pro-Amnistía* » démontraient que les partis en cause reprenaient des symboles identifiés avec le terrorisme ou la violence. Il observa enfin que les partis requérants avaient également participé à des activités ayant pour objet de rendre hommage à des actions terroristes.

38. Le Tribunal suprême, lors de son examen de la nécessité et de la proportionnalité de la dissolution des partis requérants, rappela qu'il prenait en considération le texte de la Convention ainsi que la jurisprudence de la Cour, qui devaient guider l'interprétation des droits fondamentaux constitutionnels au titre de l'article 10 § 2 de la Constitution. Il estima que, à la lumière des fréquents appels à la violence provenant des partis requérants, dont attestaient les éléments de preuves susvisés, la mesure de dissolution décrétée à leur encontre était justifiée au regard de la défense des droits fondamentaux d'autrui, « composante indispensable de la démocratie ». Le Tribunal se référa en particulier à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Refah Partisi* (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, CEDH 2003-II), dans la mesure où celui-ci établissait un véritable devoir juridique de se désolidariser de tous les messages ambigus ou peu clairs sur le recours à la violence par les partis prétendant exercer des fonctions dans une société démocratique (*ibidem*, § 131). Il souligna par ailleurs que les appels à la violence dans la présente espèce apparaissaient comme plus explicites que dans l'affaire turque précitée.

4. Recours d'amparo devant le Tribunal constitutionnel

39. Les partis Batasuna et Herri Batasuna saisirent le Tribunal constitutionnel de deux recours d'*amparo* contre l'arrêt du Tribunal suprême.

40. Premièrement, ils se plaignaient de la partialité du président du Tribunal suprême, rapporteur dans l'arrêt qui prononça la dissolution des

partis politiques en cause et en même temps président du Conseil général de la magistrature, à savoir l'organe qui avait préparé un rapport favorable sur l'avant-projet de loi en question. La confusion des fonctions juridictionnelle et consultative en une même personne impliquait selon eux une perte d'impartialité objective. Batasuna invoquait à cet égard l'article 24 § 2 de la Constitution (droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial).

41. Les requérants alléguaient par ailleurs la violation du droit à un procès équitable assorti de toutes les garanties pour autant que la dissolution de Batasuna était fondée, entre autres, sur la conduite présumée de certains conseillers municipaux de Zaldibia et Legazpia qui avaient promu citoyens d'honneur (*hijo predilecto*) un membre présumé de l'ETA et un membre de l'ETA ayant été condamné et ayant purgé la peine infligée, alors que ces faits avaient été établis sans contradiction et une fois terminée la phase de la procédure pendant laquelle de nouvelles preuves pouvaient être présentées et que les requérants n'avaient pu se défendre contre ces imputations.

42. Ils dénonçaient aussi la violation du principe de présomption d'innocence pour autant que les faits considérés comme prouvés dans l'arrêt du Tribunal suprême étaient basés sur une information de presse isolée et que Batasuna et ses membres s'étaient vu attribuer des comportements appartenant à une autre formation politique, à savoir EH. Par ailleurs, l'arrêt du 27 mars 2003 considéra comme établi que Batasuna avait été fondé sur la base d'un accord entre les responsables de Herri Batasuna et de l'ETA, et que Herri Batasuna, EH et Batasuna correspondaient en réalité à une seule organisation qui s'était vu attribuer certaines fonctions par l'ETA et agissait sous les directives de cette dernière. Ces affirmations reposaient sur des documents qui ne pouvaient pas être considérés comme ayant valeur de preuve et sur le témoignage de témoins-experts dépendant du gouvernement espagnol.

43. Finalement, les partis requérants estimaient que leur droit à la liberté d'expression, de pensée et d'association avait été violé du fait de leur dissolution.

44. Par deux arrêts du 16 janvier 2004 rendus à l'unanimité, le Tribunal constitutionnel rejeta les recours.

45. Dans l'arrêt rendu dans le cadre du recours d'*amparo* présenté par Batasuna, la haute juridiction reprit les arguments de son arrêt du 12 mars 2003 concernant la prétendue « démocratie militante ». Elle insista sur ce que « tout projet ou objectif est considéré comme compatible avec la Constitution sauf s'il est défendu par une activité portant atteinte aux principes démocratiques ou aux droits fondamentaux des citoyens ». Le Tribunal constitutionnel rappela par ailleurs que « la constitutionnalité de l'article 9 de la LOPP a été affirmée par l'arrêt 48/2003 et les objections soulevées par le parti requérant Batasuna quant à la constitutionnalité [des

comportements décrits par les dispositions de la loi en cause] trouvent leur réponse dans les fondements juridiques de ladite loi ».

46. Le Tribunal constitutionnel s'exprima dans les termes suivants :

> « Le refus d'un parti politique de condamner des attentats terroristes peut constituer, dans certains cas, une attitude de « soutien politique [ ] tacite au terrorisme » [article 9.3 a) LOPP], ou de légitimation des « actions terroristes visant des finalités politiques » [article 9 3 a) LOPP], dans la mesure ou cela peut déculpabiliser ou minimiser la signification du terrorisme [ ] S'abstenir de condamner des actions terroristes constitue aussi une manifestation tacite ou implicite d'une certaine position face à la terreur. [.] Dans un contexte de terrorisme régnant depuis plus de trente ans, et dont les auteurs ont toujours légitimé la terreur sur la base de l'équivalence entre la nature des forces opposées, et qui se presente ainsi comme la seule solution possible à un pretendu conflit historique, le refus d'un parti de condamner un attentat terroriste concret, comme l'affirmation indéniable de se singulariser par rapport à la position de condamnation de tels actes par les autres partis politiques, s'enrichit de la valeur conférée par le parcours d'un parti qui a prôné la compréhension du phénomène terroriste en tant que réaction inevitable face à l'agression passée et injuste de l'Etat agressé par la terreur » [.] Par ailleurs, [ ] le refus de condamner [des actes terroristes] s'ajoute a une pluralite d'actes et de comportements, graves et réitérés, qui permettent de conclure à un compromis avec la terreur et contre la coexistence organisée dans le cadre d'un Etat démocratique [ ] Il faut donc conclure que la prise en compte de faits judiciairement prouves – au cours d'une procedure ayant respecté toutes les garanties voulues – dans les causes de dissolution prévues par la LOPP, dont l'inconstitutionnalité *in abstracto* avait éte ecartée par l'arrêt du Tribunal Constitutionnel 48/2003, n'apparaît pas déraisonnable ni erronée – ce qui exclut toute possible atteinte à l'article 24 de la Constitution – et n'a pas impliqué la violation de droits fondamentaux matériels, en particulier du droit d'association politique (articles 22 et 6 de la Constitution), du droit à la liberte de conscience (article 16 § 1 de la Constitution) et du droit a la liberté d'expression (article 20 § 1 a) de la Constitution) »

47. Pour conclure, l'arrêt du Tribunal constitutionnel rendu quant au recours formé par Batasuna rappela dans les antécédents que ce dernier affirmait littéralement dans son recours que la LOPP « finit par ôter – en contradiction avec les procédures démocratiques – aux idéologies associées au terrorisme et à la violence toute possibilité de se développer de façon licite », et que Batasuna insistait ensuite sur ce que la loi en cause déclare illicite « le simple fait d'offrir un soutien politique et idéologique à l'action d'organisations terroristes tendant à détruire l'ordre constitutionnel ». Pour le Tribunal constitutionnel, cette « association avec le terrorisme et la violence » (...) « sort du cadre légitime, du point de vue constitutionnel, des libertés d'association et d'expression et peut donc être prohibé par le législateur démocratique. »

48. Pour ce qui est du recours d'*amparo* présenté par Herri Batasuna, le Tribunal constitutionnel se référa également à son arrêt du 12 mars 2003 dans lequel il avait précisé que les différentes causes qui pouvaient donner lieu à la dissolution d'un parti n'étaient prises en compte qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi. « Cela étant, aux fins de déterminer la signification de ces activités et de qualifier leur importance eu égard à

l'ensemble des comportements du parti concerné (et à ces fins uniquement car la prise en compte du comportement antérieur à l'entrée en vigueur de la loi pour justifier la déclaration d'illégalité serait inconstitutionnelle dans la mesure où elle porterait atteinte au principe de non-rétroactivité consacré par l'article 9 § 3 de la Constitution), il est parfaitement possible de prendre en considération ce que la loi appelle le « parcours » (article 9 § 4), qui peut comprendre des agissements antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi, ce qui ne peut nullement être considéré comme un cas de rétroactivité interdit par la Constitution ». La haute juridiction rappela que le parti requérant n'avait pas été dissous en raison d'actes antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi ni de comportements imputables à d'autres partis, mais parce qu'il avait été considéré que Batasuna, Herri Batasuna et EH « constituaient des « unités successives » d'une même réalité, à savoir une formation politique instrumentalisée par un groupe terroriste au service de fins illicites. Les formations successives dans le temps d'un même parti politique *de facto* ont été dissoutes. La dissolution prononcée par le Tribunal suprême a pour cause les faits postérieurs qui sont entièrement imputables au parti requérant, et cela en raison de l'identité matérielle que le Tribunal suprême a constatée parmi les trois partis dissous ».

49. Finalement, la haute juridiction rejeta les griefs tirés du manque d'impartialité et du non-respect du principe du contradictoire comme étant dépourvus de contenu constitutionnel.

5. Faits postérieurs

50. Le 6 juin 2007, l'ETA a mis fin au cessez-le-feu qu'elle avait déclaré le 24 mars 2006. Plusieurs attentats mortels se sont succédés en Espagne depuis cette date.

II. LE DROIT INTERNE ET INTERNATIONAL PERTINENT

1. La Constitution

Article 6

« Les partis politiques sont l'expression du pluralisme politique, participent a la formation et à la manifestation de la volonté populaire et sont un instrument fondamental pour la participation politique Leur création et l'exercice de leur activité sont libres dans le respect de la Constitution et de la loi Leur structure et leur fonctionnement doivent être démocratiques »

Article 22

« 1 Le droit d'association est reconnu.

2 Les associations dont le but ou les moyens utilisés sont susceptibles d'être qualifiés de délit sont illégales

3 Les associations constituées conformément au présent article seront inscrites dans un registre, a seule fin de la publicite

4. Les associations ne pourront être dissoutes ou suspendues dans leurs activités qu'en vertu d'une décision judiciaire motivee

5 Les associations secretes et les associations à caractère paramilitaire sont interdites »

2. *La loi organique 6/1985 du 1er juillet 1985 sur le pouvoir judiciaire (LOPJ) (telle que modifiée par loi organique 6/2002 du 27 juin 2002 sur les partis politiques)*

Article 61

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

1° examiner les recours en révision ( ) ,

2° traiter les procédures incidentes tendant à la récusation (..) ,

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

4° l'instruction et le jugement des litiges contre les presidents de chambre (.) ,

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

6° traiter les procédures tendant à voir declarer l'illégalité et la dissolution des partis politiques, conformément à la loi organique 6/2002 du 27 juin 2002 sur les partis politiques

( ) »

3. *La loi organique 6/2002 du 27 juin 2002 sur les partis politiques (LOPP)*

Article 9

« 1 Les partis politiques exercent librement leurs activités Ils doivent respecter dans le cadre de leurs activites les valeurs constitutionnelles, exprimées dans les principes démocratiques et les droits de l'homme Ils remplissent les fonctions qui

leur sont constitutionnellement attribuées de façon démocratique et dans le plein respect du pluralisme.

2. Un parti politique est déclaré illégal lorsque, par son activité, il méconnaît les principes démocratiques et particulièrement vise la détérioration ou la destruction du régime de libertés ou rend impossible ou supprime le système démocratique, en recourant à l'un des agissements suivants de façon réitérée et grave :

a) violer systématiquement les libertés et les droits fondamentaux en promouvant, justifiant ou excusant les attentats contre la vie ou l'intégrité des personnes ou l'exclusion ou la persécution de personnes en raison de leur idéologie, de leur religion ou de leurs croyances, nationalité, race, sexe ou orientation sexuelle ;

b) fomenter, faciliter ou légitimer la violence comme méthode en vue d'atteindre des objectifs politiques ou de faire disparaître les conditions précises pour l'exercice de la démocratie, du pluralisme et des libertés politiques ;

c) compléter et appuyer politiquement l'action d'organisations terroristes visant à perturber l'ordre constitutionnel ou altérer gravement la paix publique, soumettre les pouvoirs publics, certaines personnes ou certains groupes de la société ou la population en général à un climat de terreur, ou contribuer à multiplier les effets de la violence terroriste et de la peur et de l'intimidation engendrées par celle-ci.

3. On considère que, dans un parti politique, sont réunies les circonstances énoncées au paragraphe précédent lorsqu'il y a répétition ou accumulation de quelques-unes des conduites suivantes :

a) apporter un soutien politique exprès ou tacite au terrorisme en légitimant les actions terroristes visant des finalités politiques en marge des voies pacifiques et démocratiques, ou en excusant et en minimisant leur signification et la violation des droits fondamentaux qu'elles comportent ;

b) accompagner l'action violente avec des programmes et des actions qui fomentent une culture d'affrontement et de confrontation civile liée à l'activité des terroristes ou de ceux qui utilisent l'intimidation ; faire renoncer, neutraliser ou isoler socialement ceux qui s'opposent à cette action violente, en les faisant vivre au quotidien dans une ambiance de contrainte, de peur, d'exclusion ou de privation des libertés et, en particulier, de la liberté d'exprimer leur opinion et de participer de façon libre et démocratique aux affaires publiques ;

c) inclure de façon régulière dans leurs organes de direction ou dans leurs listes électorales des personnes condamnées pour des infractions de terrorisme et n'ayant pas rejeté publiquement les finalités et les moyens terroristes, ou lorsqu'un grand nombre de leurs membres militent également dans des organisations ou des entités liées à un groupe terroriste ou violent, sauf s'ils ont adopté des mesures disciplinaires contre ces membres en vue de leur expulsion ;

d) utiliser comme instruments de l'activité du parti, conjointement avec les leurs ou à la place de ceux-ci, des symboles, messages ou éléments qui représentent ou s'identifient avec le terrorisme ou la violence et avec des conduites associées au terrorisme ;

e) céder en faveur des terroristes ou de ceux qui collaborent avec eux les droits et prérogatives que le système juridique et concrètement la législation électorale accordent aux partis politiques ;

f) collaborer habituellement avec des entités ou des groupes qui agissent de façon systématique en accord avec une organisation terroriste ou violente ou qui protègent ou soutiennent le terrorisme ou les terroristes ;

g) appuyer, à partir des institutions dans lesquelles on gouverne, les entités mentionnées au paragraphe précédent par des mesures administratives, économiques ou de tout autre ordre ;

h) promouvoir, couvrir ou participer à des activités qui ont pour objet de récompenser, rendre hommage ou distinguer les actions terroristes ou violentes ou ceux qui les commettent ou collaborent avec celles-ci ;

i) couvrir les actions de désordre, d'intimidation ou de contrainte sociale liées au terrorisme ou à la violence.

4. Pour apprécier et évaluer les activités auxquelles se réfère le présent article et la continuité ou la répétition de celles-ci dans le cadre du parcours d'un parti politique, même si celui-ci a changé de nom, on tient compte des décisions, documents et communiqués du parti, de ses organes et de ses groupes parlementaires et municipaux, du déroulement de ses actes publics et des convocations de citoyens, des manifestations, des interventions et compromis publics de ses dirigeants et des membres de ses groupes parlementaires et municipaux, des propositions formulées au sein des institutions ou en marge de celles-ci ainsi que des attitudes répétées de façon significative de ses membres ou de ses candidats ;

Sont prises également en considération les sanctions administratives frappant le parti politique ou ses membres et les condamnations pénales de ses dirigeants, candidats, cadres élus ou membres pour des infractions énumérées aux Titres XXI à XXIV du code pénal et qui n'ont pas donné lieu à des mesures disciplinaires conduisant à l'expulsion des intéressés. »

Article 10

« 2. La dissolution judiciaire d'un parti politique est décidée par l'organe juridictionnel compétent dans les cas suivants :

a) lorsque le parti est, en application des cas de figure prévus par le code pénal, considéré comme une association illicite ;

b) lorsqu'il viole de façon continue, réitérée et grave l'exigence voulant qu'il soit doté d'une structure interne et d'un fonctionnement démocratique, en vertu des articles 7 et 8 de la présente loi organique ;

c) lorsque, de façon réitérée et grave, son activité porte atteinte aux principes démocratiques ou vise à détériorer ou à détruire le régime de libertés ou à rendre impossible ou à éliminer le système démocratique, en recourant aux conduites auxquelles se réfère l'article 9.

(...)

5. Les cas prévus par les paragraphes b) et c) de l'alinéa 2 de cet article sont examinés par la chambre spéciale du Tribunal suprême établie par l'article 61 de la LOPJ, en accord avec la procédure fixée par l'article suivant de la présente loi organique, qui l'emporte sur la LOPJ. »

Article 11

« 1. Le Gouvernement et le ministère public peuvent entamer la procédure tendant à déclarer un parti politique illégal et prononcer sa dissolution en conséquence (...)

(...)

7. L'arrêt rendu par la chambre spéciale du Tribunal suprême qui pourra déclarer la dissolution du parti politique ou rejeter la demande de dissolution ne peut faire l'objet d'aucun recours sauf, le cas échéant, d'un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel (...) »

Disposition transitoire unique

« 2. Aux fins de l'application des dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 aux activités effectuées postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi organique, est considérée comme fraude à la loi la constitution, à une date immédiatement antérieure ou postérieure à cette entrée en vigueur, d'un parti politique qui continue ou succède à l'activité d'un autre, effectuée dans l'intention d'éviter l'application à celui-ci des dispositions de la présente loi. Cela n'empêche pas l'application de la présente loi et l'on pourra intervenir à l'égard du parti politique en question conformément aux articles 10 et 11 de la présente loi organique. C'est à la chambre spéciale du Tribunal suprême qu'il appartient d'apprécier la continuité ou la succession et l'intention de fraude. »

4. Droit de l'Union européenne

Position commune 2003/402/PESC du Conseil de l'Union européenne du 5 juin 2003, mettant à jour la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme

i. Annexe (liste des personnes, groupes et entités visées à l'article 1er)

« (...) 7) *Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad*/Pays basque et liberté (ETA) [les organisations ci-après font partie du groupe terroriste ETA : *K a.s., Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro-amnistía, Askatasuna, Batasuna (alias Herri Batasuna, alias Euskal Herritarrok*]. »

5. Droit du Conseil de l'Europe

a) Résolution 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres

« (...) 2. L'Assemblée considère que la question des restrictions concernant les partis politiques est par nature très complexe. Toutefois, la tragédie survenue à New York le 11 septembre 2001 doit nous inciter à réfléchir encore davantage sur les menaces que l'extrémisme et le fanatisme font peser sur la démocratie et les libertés.

(...)

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

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 ;

(...)

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 ; (...) »

b) Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme entrée en vigueur le 1er juin 2007, signée mais non ratifiée par l'Espagne

Article 5

Provocation publique à commettre une infraction terroriste

« 1. Aux fins de la présente Convention, on entend par « provocation publique à commettre une infraction terroriste » la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises.

2. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, la provocation publique à commettre une infraction terroriste telle que définie au paragraphe 1, lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement. »

Article 9

Infractions accessoires

« 1. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale dans son droit interne : (...)

c) la contribution à la commission d'une ou plusieurs des infractions visées aux articles 5 à 7 de la présente Convention par un groupe de personnes agissant de concert. Ce concours doit être délibéré et doit :

i. soit viser à faciliter l'activité criminelle du groupe ou en servir le but, lorsque cette activité ou ce but supposent la commission d'une infraction au sens des articles 5 à 7 de la présente Convention ;

ii. soit être apporté en sachant que le groupe a l'intention de commettre une infraction au sens des articles 5 à 7 de la présente Convention. (...) »

Article 10

Responsabilité des personnes morales

« 1. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires, conformément à ses principes juridiques, pour établir la responsabilité des personnes morales qui participent aux infractions visées aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention.

2. Sous réserve des principes juridiques de la Partie, la responsabilité des personnes morales peut être pénale, civile ou administrative.

3. Cette responsabilité est sans préjudice de la responsabilité pénale des personnes physiques qui ont commis les infractions. »

EN DROIT

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

51. Les requérants allèguent que leur dissolution a emporté violation de leur droit à la liberté d'association. Ils se plaignent du caractère non accessible et non prévisible de la LOPP, étant donné son caractère de loi *ad hoc*, ainsi que de l'application rétroactive de ladite loi et de l'absence de but légitime, la dissolution ayant eu pour objectif d'éliminer le débat politique au Pays basque. Ils estiment que la mesure prise à leur encontre ne peut être considérée nécessaire dans une société démocratique et la jugent contraire au principe de proportionnalité. Dans ses parties pertinentes, l'article 11 de la Convention dispose :

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

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention

du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. (...) »

A. Sur l'existence d'une ingérence

52. Les parties reconnaissent que la dissolution des partis politiques requérants s'analyse en une ingérence dans l'exercice de leur droit à la liberté d'association. Tel est également l'avis de la Cour.

B. Sur la justification de l'ingérence

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

1. « Prévue par la loi »

a) Thèses des parties

54. Les requérants estiment que la LOPP ne remplit pas les conditions de prévisibilité et de stabilité exigées par la jurisprudence de la Cour. En effet, elle aurait été appliquée de façon rétroactive et serait, de ce fait, contraire au principe de sécurité juridique.

55. De son côté, le Gouvernement estime que la dissolution des partis requérants est fondée sur une loi existante, accessible et prévisible.

b) Appréciation de la Cour

56. La Cour rappelle que l'expression « prévue par la loi » figurant aux articles 8 à 11 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause, qui doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite (voir, parmi d'autres, *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, 26 avril 1979, § 49, série A n° 30), même si l'expérience montre cependant l'impossibilité d'arriver à une exactitude absolue dans la rédaction des lois (voir, par exemple, *Ezelin c. France,* 26 avril 1991, § 45, série A n° 202).

57. En l'espèce, la Cour constate que la loi litigieuse entra en vigueur le 29 juin 2002, soit un jour après sa publication dans le bulletin officiel de l'État et que la dissolution des partis requérants eut lieu le 27 mars 2003. Cette loi définissait de façon suffisamment précise l'organisation et le fonctionnement des partis politiques, ainsi que les comportements susceptibles de provoquer leur dissolution ou suspension judiciaire (chapitre III de la loi).

58. S'agissant du grief tiré de l'application rétroactive de la loi, la Cour tient à préciser d'emblée que, bien que la totalité des actes énumérés se réfèrent à Batasuna, le Tribunal suprême considéra Batasuna et Herri Batasuna comme « un seul sujet réel (...), caché derrière cette apparence de diversité de personnes morales » (paragraphe 30 ci-dessus). Par conséquent, la Cour estime que ce grief a trait à l'ensemble des requérants.

59. En ce qui concerne le fond du grief, la Cour rappelle que l'article 7 § 1 de la Convention garantit la non-retroactivité seulement dans les procédures pénales, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En tout état de cause, la Cour constate que les actes pris en compte par le Tribunal suprême pour conclure à la dissolution des partis requérants ont été commis entre le 29 juin 2002 et le 23 août 2002, soit après la date d'entrée en vigueur de la LOPP et indique au demeurant qu'aucune disposition de la Convention n'exclut la possibilité de se baser sur des faits antérieurs à l'adoption de la loi.

60. Par conséquent, la Cour estime que l'ingérence en question était « prévue par la loi » et que la critique des requérants vis-à-vis de cette mesure relève plutôt de l'examen de la nécessité de l'ingérence litigieuse.

2. « But légitime »

a) Thèses des parties

61. De l'avis des requérants, le but de la dissolution est illégitime, dans la mesure où elle vise l'élimination du courant politique indépendantiste basque de la vie politique et démocratique.

62. Le Gouvernement justifie la dissolution comme un moyen d'éviter que les partis requérants agissent contre le système démocratique et les libertés essentielles des citoyens en soutenant la violence et les activités de l'organisation terroriste ETA. Il maintient que les requérants constituent une menace pour les droits de l'homme, la démocratie et le pluralisme. De plus, le Gouvernement nie qu'avec la dissolution il ait cherché à éliminer le pluralisme politique en Espagne, et rappelle à titre d'exemple la coexistence pacifique sur le territoire espagnol de plusieurs partis politiques à caractère nationaliste ou indépendantiste, lesquels exercent normalement leur activité.

b) Appréciation de la Cour

63. La Cour considère qu'il n'est pas démontré par les requérants que leur dissolution aurait été motivée par d'autres raisons que celles avancées par les juridictions internes. En effet, la Cour ne peut être d'accord avec l'argument des requérants relatif à une intention du Gouvernement d'éliminer tout débat relatif à la gauche indépendantiste basque par le biais de la dissolution. A ce sujet, elle se joint aux observations du Gouvernement exposées au paragraphe précédent et rappelle que plusieurs partis politiques

dits « séparatistes » coexistent pacifiquement dans plusieurs communautés autonomes espagnoles.

64. Compte tenu des circonstances de l'espèce, elle estime que les dissolutions poursuivaient plusieurs des buts légitimes énumérés à l'article 11, notamment le maintien de la sûreté publique, la défense de l'ordre et la protection des droits et libertés d'autrui.

3. « Nécessité dans une société démocratique » et « proportionnalité de la mesure »

a) Thèses des parties

i. Les requérants

65. Les requérants signalent que la LOPP viole le principe de proportionnalité dans la mesure où la déclaration d'illégalité est le seul type d'ingérence prévu pour des agissements variés et de gravité différente. Ainsi, cette loi ignore la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, qui exige que les ingérences des pouvoirs publics dans l'exercice du droit d'association soient adaptées à la gravité des comportements reprochés et que la dissolution soit réservée aux situations où l'activité du parti politique en cause mettrait en grave péril la continuité même du système démocratique.

66. Plus particulièrement, le premier requérant estime qu'il n'y a pas en l'espèce de faits pouvant lui être imputables qui puissent justifier la dissolution, mis à part son hypothétique « unité opérationnelle » avec Batasuna et EH.

67. Pour sa part, le deuxième requérant critique l'affirmation contenue dans l'arrêt du Tribunal suprême selon laquelle les appels à la violence sont beaucoup plus explicites dans le cas de Batasuna que ceux formulés par les membres du Refah Partisi (Parti de la prospérité), déclaré illégal par l'Etat turc (voir *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, CEDH 2003-II), cette différence justifiant la mesure de dissolution en l'espèce. S'agissant des faits considérés comme des motifs de dissolution dans l'arrêt rendu par le Tribunal suprême le 27 mars 2003, le second requérant formule les observations suivantes :

– le fait de ne pas avoir désigné de représentants pour le comité du Parlement basque chargé de la situation et des besoins des victimes du terrorisme : le requérant estime qu'il s'agit d'un acte qui découle du droit à la liberté de pensée et qui ne revêt pas à son avis la « particulière gravité » requise par la LOPP pour la dissolution d'un parti politique ;

– les déclarations de A. O. en réponse à l'arrêt du juge central d'instruction n° 5 près l'*Audiencia Nacional* qui a déclaré le requérant

civilement responsable des actes de violence urbaine (*kale borroka*) : il s'agit, du point de vue du requérant, d'une manifestation de la liberté d'expression du responsable du parti politique requérant, qui n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucune poursuite pénale de la part des autorités espagnoles ;

– la participation de A. O. à un hommage aux combattants basques victimes du fascisme pendant la Guerre civile, organisé par l'« Action nationaliste basque », un parti politique légal : le requérant rappelle qu'une telle activité n'est prévue comme cause de dissolution par aucune des dispositions de la LOPP et ne peut par conséquent être critiquée par le Gouvernement comme il le fait dans ses observations ;

– la participation d'un maire et d' un conseiller du parti requérant à une manifestation de soutien à des membres de l'ETA résidant au Venezuela : dans la mesure où cette manifestation n'a pas été interdite par le Gouvernement basque, le requérant estime qu'elle ne peut être prise en compte pour justifier la dissolution ; par ailleurs, il signale que les poursuites pénales ouvertes à l'encontre des participants ont abouti à leur acquittement et que les faits n'ont pas non plus donné lieu à une sanction administrative ;

– les déclarations du porte-parole municipal du parti requérant à Saint-Sébastien : bien que les expressions utilisées puissent être considérées comme « susceptibles d'offenser, d'ébranler ou de déranger l'Etat », le requérant estime qu'elles sont protégées par la liberté d'expression dont disposent les membres actifs d'un parti politique ;

– les déclarations du porte-parole de Batasuna à la municipalité de Vitoria : le requérant estime que les propos du porte-parole ont été interprétés de façon subjective par les tribunaux et que sa conduite se doit d'être protégée par le droit à la liberté d'expression ;

– le refus des élus du parti requérant de condamner les menaces reçues par certains dirigeants d'autres formations politiques, lors d'une réunion du conseil municipal de la municipalité d'Amorebieta : le requérant signale que cette information ressort d'un article paru dans un journal et qu'elle n'a pas été comparée avec le procès-verbal de la réunion ; dès lors, cette cause d'illégalité serait fondée sur une simple présomption ;

– la conférence de presse organisée par le maire et le président de la commission des droits de l'homme d'Ondarroa concernant la remise à l'Espagne d'un membre de l'ETA condamné en France dont le Tribunal suprême a estimé qu'elle avait donné un appui politique explicite au membre de l'ETA en question, considéré comme une « victime de représailles politiques » : le requérant estime que, dans la mesure où cette information est fondée exclusivement sur un article de journal, elle ne peut être prise en compte : elle est le fruit d'un jugement de valeur du journaliste auteur de l'article ; à cet égard, il signale que la conférence n'a pas été organisée par Batasuna et que, par ailleurs, c'est la sœur du membre de l'ETA qui a pris la parole, sans qu'il soit possible d'attribuer une

quelconque déclaration au maire de la ville ; en tout état de cause, il s'agit, de l'avis du requérant, d'une manifestation de liberté idéologique et politique qui doit être dissociée du processus de déclaration d'illégalité d'un parti politique ;

– le refus du parti requérant de condamner l'attentat mortel commis par l'ETA à Santa Pola : le requérant note que, lors de l'examen de cette cause d'illégalité, les tribunaux internes n'ont pris en compte que des expressions isolées utilisées par le requérant, sans considérer le discours dans son ensemble et sans une « appréciation acceptable des faits pertinents », comme l'exige la jurisprudence de la Cour (*Dicle pour le Parti de la démocratie (DEP) c. Turquie*, n° 25141/94, § 57, 10 décembre 2002) ; à cet égard, le requérant remarque que, dans son arrêt, le Tribunal suprême semble conclure à l'existence d'un « standard minimum », un ensemble implicite de codes de comportement qui exigerait du requérant la condamnation expresse des attentats ; ces codes n'étant pas explicites, le requérant estime que son comportement pourrait faire l'objet, tout au plus, d'une réprobation sociale, mais pas d'une sanction politique ;

– l'utilisation de l'anagramme de *Gestoras Pro-Amnistia* (organisation figurant sur la Liste européenne des organisations terroristes) dans les municipalités administrées par Batasuna : le requérant conteste l'argument du Gouvernement selon lequel une telle utilisation peut être « associée sans difficulté à l'usage de la violence terroriste et à ceux qui l'exercent » ; il signale que lesdits logos ne contiennent aucune référence à l'ETA et qu'il s'agit simplement d'une manifestation de la liberté idéologique ;

– l'attitude des dirigeants de Batasuna lors du déroulement d'une manifestation à Saint-Sébastien en 2002 : le requérant estime que la critique du Gouvernement concernant les slogans en faveur de l'ETA qui ont été alors entendus et qui provenaient de dirigeants du parti requérant n'était pas fondée. Selon lui, dernier considère qu'il s'agit de commentaires ponctuels, qui ne peuvent être considérés comme liés au terrorisme et qui, en tout état de cause, ne revêtent pas la gravité particulière exigée par la loi pour être considérés comme une cause de dissolution ; en effet, aucune action pénale n'a été entamée à l'encontre des organisateurs ;

– l'exposition publique de pancartes de soutien au terrorisme à la façade des mairies administrées par le requérant : le requérant signale que les pancartes ne figuraient que dans une minorité de mairies et que, par conséquent, ce fait ne peut être qualifié de « conduite réitérée », comme l'exige la LOPP ;

– les déclarations de A. O. lors d'une conférence de presse du requérant tenue à Bilbao : le requérant note qu'il s'agissait d'une « évaluation politique » de la décision judiciaire d'entamer la procédure de suspension des activités de Batasuna ; les critiques proférées contre l'Etat au cours de la conférence ont été sévères et hostiles ; cependant, le requérant rappelle que, conformément à la jurisprudence de la Cour, ces affirmations « ne

constituent pas en elles-mêmes des éléments de preuve qui peuvent permettre d'assimiler le parti aux groupes armés qui réalisent des actes violents » (*Dicle pour le Parti de la démocratie (DEP)* précité, §§ 59 et 60). Par ailleurs, le requérant signale que A. O. a été acquitté au pénal du délit présumé de menaces terroristes ; dès lors, les déclarations font partie de l'exercice de la liberté d'expression d'un dirigeant politique qui exprime sa vision particulière de l'Etat espagnol ;

– les déclarations d'un dirigeant de Batasuna publiées dans un journal basque ; il ne s'agirait, d'après les dires du requérant, que de critiques du Gouvernement qui ne dépassent pas les limites du droit à la liberté d'expression ;

– les déclarations d'un dirigeant de Batasuna au cours d'une réunion de cette formation politique organisée pour protester contre sa dissolution ; le requérant estime que le dirigeant en question n 'a fait que « remplir son devoir de faire état des préoccupations de ses électeurs » (*Dicle pour le Parti de la démocratie (DEP)* précité, § 60), face à la gravité d'une éventuelle déclaration d'illégalité de la formation dont il fait partie ; en effet, il s'agit d'une critique s'inscrivant dans le cadre d'un débat politique lié à une question d'intérêt général, à savoir la déclaration d'illégalité d'une formation politique représentant un large secteur de la société basque ; les poursuites pénales à cet égard ayant abouti à un non-lieu, il s'agirait, une fois de plus, d'une manifestation de la liberté d'expression ;

– des hommages rendus à des terroristes en les faisant citoyens d'honneur (*hijos predilectos*) ; le requérant soutient que ces actes n'ont pas été organisés par Batasuna ; au demeurant, il attire l'attention sur le fait que ces événements se sont produits après le 26 août 2002, date à laquelle a été déclarée la suspension des activités de Batasuna et Herri Batasuna et qu'il s'agit d' un acte qui découle de la liberté d'expression ;

– les conduites de harcèlement envers des représentants municipaux de partis non nationalistes de la part de membres de Batasuna dans certaines mairies : le requérant note que sa participation aux faits n'a pas été prouvée devant les tribunaux internes ;

– les graffitis, pancartes et affiches incitant à la lutte contre l'Etat dans certaines mairies administrées par Batasuna : le requérant signale d'emblée l'absence totale de preuve à cet égard ; en tout état de cause, il considère que les textes et contenus ne peuvent être considérés comme une représentation de la violence ou du terrorisme mais doivent passer pour une simple manifestation idéologique.

68. Le deuxième requérant estime qu'il ressort de l'analyse de ces dix-huit faits, pris isolément ou ensemble, qu'ils ne peuvent justifier une mesure aussi sévère que la dissolution d'un parti politique. De plus, il considère que la mesure de dissolution est clairement disproportionnée au but poursuivi. Sur la base des mêmes arguments que le premier requérant, il signale que la LOPP ne prévoit pas de sanctions intermédiaires, la dissolution d'un parti

politique étant la seule ingérence prévue dans l'exercice du droit d'association, sans que la gravité des faits reprochés ne soit prise en compte. Le requérant est d'avis que la dissolution devrait être exclusivement réservée aux activités d'un parti qui mettent gravement en danger la continuité du système démocratique.

69. A la lumière de ce qui précède, le requérant conclut que la dissolution a constitué une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association qui ne peut être considérée comme prévue par la loi. Par ailleurs, cette mesure ne poursuivait pas un but légitime et n'était pas nécessaire dans une société démocratique.

70. A titre subsidiaire, le deuxième requérant estime que les arguments relatifs à l'article 11 sont également valables pour l'article 10 et demande à la Cour de conclure aussi à la violation de cette disposition.

ii. Le Gouvernement

71. Le Gouvernement rappelle que, conformément à l'article 9 § 2 de la LOPP, la mesure litigieuse est réservée aux cas où les agissements prévus dans cet article sont effectués de façon grave et réitéré.

72. Il estime que la mesure était nécessaire pour préserver la démocratie dans la société espagnole, et cite à cet égard la jurisprudence de la Cour selon laquelle la démocratie est un élément fondamental de l'ordre public européen. Le Gouvernement énumère plusieurs éléments qui justifieraient la gravité de la mesure adoptée : l'appel explicite des partis dissous à la violence ; le nombre élevé de morts provoqué par les attentats perpétrés par l'ETA ; les déclarations des dirigeants des partis dissous ; l'utilisation de certains symboles ; l'inscription, dans la liste des membres des partis, d'individus condamnées pour terrorisme, ainsi que les actes et manifestations de soutien à l'activité terroriste. Par ailleurs, le Gouvernement estime qu'au vu de la réalité politique des partis en cause, le Tribunal suprême a pondéré de façon adéquate les intérêts en jeu en concluant que les requérants constituaient une menace pour la démocratie.

73. Au sein de cette réalité, le Gouvernement tient à insister sur les faits suivants : la justification par les requérants des assassinats perpétrés par l'ETA ; leur légitimation de la violence comme méthode pour atteindre des objectifs politiques ; le climat de terreur créé autour des citoyens qui s'opposent aux exigences de ceux qui, comme les requérants, font partie du milieu terroriste (impôt révolutionnaire). Dans ce contexte, le Gouvernement rappelle l'affaire *Gorzelik et autres c. Pologne* (arrêt [GC] du 17 février 2004, § 96) et signale qu'il appartient en premier lieu aux autorités nationales d'apprécier l'existence d'un « besoin social impérieux » pour imposer une restriction aux droits garantis dans les articles 10 et 11, sans préjudice du contrôle pouvant être effectué par la Cour.

b) Appréciation de la Cour

i Principes généraux

74. La Cour signale d'emblée que, malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10 La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie (voir *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c Roumanie*, § 44, 3 février 2005).

75. Lorsqu'elle exerce son contrôle à cet égard, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable . il lui faut considérer l'ingérence litigieuse compte tenu de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés par l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (voir, par exemple, *Sidiropoulos et autres c Grèce*, 10 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c Turquie*, 30 janvier 1998, § 47, *Recueil* 1998-I, et *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu* précité, § 49)

76. Conformément à un principe bien établi dans la jurisprudence de la Cour, il n'est pas de démocratie sans pluralisme. En effet, l'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de débattre par le dialogue et sans recours à la violence des questions soulevées par différents courants d'opinion politique, et cela même quand elles dérangent ou inquiètent. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. C'est pourquoi cette liberté, consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent (voir, parmi beaucoup d'autres, *Handyside c Royaume-Uni* du 7 décembre 1976, § 49, serie A n° 24, et *Jersild c Danemark* du 23 septembre 1994, § 37, série A n° 298). En tant que leurs activités participent d'un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection des articles 10 et 11 de la Convention (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c Turquie* precité, §§ 42 et 43).

77. En effet, les exceptions visées à l'article 11 appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à la liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les Etats 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 (voir, par exemple, *Sidiropoulos et autres* précité, § 40). Il en va d'autant plus de la sorte à l'égard des partis politiques, étant donné l'importance de leur rôle dans « une société démocratique » (voir, par exemple, *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité §§ 25, 43 et 46).

78. En outre, conformément à la jurisprudence bien établie de la Cour, des mesures sévères, telles que la dissolution de tout un parti politique, ne peuvent s'appliquer qu'aux cas les plus graves (voir *Refah Partisi, Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, § 46, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, § 50, *Recueil* 1998-III, et *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n° 23885/94, § 45, CEDH 1999-VIII). Dans ce sens, la nature et la lourdeur des ingérences sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer leur proportionnalité (voir, par exemple, *Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], n° 26682/95, § 64, CEDH 1999-IV).

79. Cependant, la Cour se doit de rappeler également qu'un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions : (1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; (2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence, ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs (voir, *mutatis mutandis*, *Parti socialiste et autres c. Turquie* précité, §§ 46 et 47, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, précité, § 46, *Yazar et autres c. Turquie*, n°s 22723/93, 22724/93 et 22725/93, § 49, CEDH 2002-II, et *Refah Partisi et autres* précité, § 98).

80. Certes, la Cour a déjà estimé que les statuts et le programme d'un parti politique ne peuvent être pris en compte comme seul critère afin de déterminer ses objectifs et intentions. Il faut comparer le contenu de ce programme avec les actes et prises de position des membres et dirigeants du parti en cause. L'ensemble de ces actes et prises de position, à condition de former un tout révélateur du but et des intentions du parti, peut entrer en ligne de compte dans la procédure de dissolution d'un parti politique (arrêts

précités *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, § 58, et *Parti socialiste et autres*, § 48).

81. La Cour considère néanmoins qu'on ne saurait exiger de l'Etat d'attendre, avant d'intervenir, qu'un parti politique s'approprie le pouvoir et commence à mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et de la démocratie, en adoptant des mesures concrètes visant à réaliser ce projet, même si le danger de ce dernier pour la démocratie est suffisamment démontré et imminent. La Cour accepte que lorsque la présence d'un tel danger est établie par les juridictions nationales, à l'issue d'un examen minutieux soumis à un contrôle européen rigoureux, un Etat doit pouvoir « raisonnablement empêcher la réalisation d'un (...) projet politique, incompatible avec les normes de la Convention, avant qu'il ne soit mis en pratique par des actes concrets risquant de compromettre la paix civile et le régime démocratique dans le pays » (*Refah Partisi* précité, § 102).

82. Selon la Cour, un tel pouvoir d'intervention préventive de l'Etat est également en conformité avec les obligations positives pesant sur les Parties contractantes dans le cadre de l'article 1 de la Convention pour le respect des droits et libertés des personnes relevant de leur juridiction. Ces obligations ne se limitent pas aux éventuelles atteintes pouvant résulter d'actions ou d'omissions imputables à des agents de l'Etat ou survenues dans des établissements publics, mais elles visent aussi des atteintes imputables à des personnes privées dans le cadre de structures qui ne relèvent pas de la gestion de l'Etat. Un Etat contractant à la Convention, en se fondant sur ses obligations positives, peut imposer aux partis politiques, formations destinées à accéder au pouvoir et à diriger une part importante de l'appareil étatique, le devoir de respecter et de sauvegarder les droits et libertés garantis par la Convention ainsi que l'obligation de ne pas proposer un programme politique en contradiction avec les principes fondamentaux de la démocratie (voir *Refah Partisi* précité, § 103).

83. Dans ce sens, la Cour rappelle que l'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 11 § 2, implique un « besoin social impérieux ». Dès lors, l'examen de la question de savoir si la dissolution d'un parti politique pour risque d'atteinte aux principes démocratiques répondait à un « besoin social impérieux » (voir, par exemple, *Parti socialiste et autres* précité, § 49) devra se concentrer sur le point de savoir s'il existe des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie, sous réserve d'être établi, est suffisamment et raisonnablement proche et d'examiner si les actes et discours 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 » (*Refah Partisi* précité, § 104).

ii. Application de ces principes au cas d'espèce

84. La Cour consacrera la première partie de son examen à rechercher si la dissolution des partis requérants répondait à un « besoin social impérieux ». Elle appréciera ensuite, le cas échéant, si cette sanction était « proportionnée aux buts légitimes poursuivis ». Pour ce faire, elle considérera, à l'instar du Tribunal suprême (voir §§ 30 à 33 ci-dessus), que les deux requérants constituent « un seul sujet réel (...) ». Dès lors, les arguments figurant ci-dessous doivent s'entendre comme applicables aux deux requérants.

α) Besoin social impérieux

85. La Cour signale que, lors qu'il décida la dissolution, le Tribunal suprême ne se limita pas à mentionner l'absence de condamnation par les requérants des attentats commis par l'organisation ETA, mais qu'il présenta une énumération des comportements qui permettaient de conclure que les partis politiques requérants étaient des instruments de la stratégie terroriste de l'ETA. De l'avis de la Cour, ces éléments peuvent être classés notamment en deux groupes : d'une part, ceux qui ont favorisé un climat de confrontation sociale et, d'autre part, ceux qui ont constitué une activité de support implicite au terrorisme mené par l'ETA. La Cour rappelle en particulier les slogans et expressions prononcés lors de la manifestation convoquée par Batasuna à Saint-Sébastien le 11 août 2002, en tête de laquelle se trouvaient les dirigeants de ce parti A.O., J.P. et J.A. En effet, à part les slogans de soutien aux prisonniers de l'ETA, des expressions menaçantes telles que « *borroka da bide bakarra* » (la lutte est la seule voie), « *zuek faxistak zarete terroristak* » (vous, les fascistes, vous êtes les vrais terroristes) ou « *gora ETA militarra* » (vive l'ETA militaire) avaient été entendues. Par ailleurs, la Cour se doit de faire également mention de l'entretien d'un représentant de Batasuna au Parlement basque avec le journal *Egunkaria* le 23 août 2002, où le premier avait affirmé que « l'ETA n'est pas pour la lutte armée par caprice, mais [qu'elle est] une organisation qui voit la nécessité d'utiliser tous les instruments pour faire face à l'Etat ». Finalement, la Cour attire l'attention sur la participation d'un conseiller de Batasuna à une manifestation de soutien à l'ETA, la reconnaissance de terroristes de l'ETA comme citoyens d'honneur dans les villes dirigées par les requérants et le fait que sur le site Internet du deuxième requérant figurait l'anagramme de « *Gestoras Pro-Amnistía* », organisation déclarée illégale par le juge central d'instruction n° 5 près l'*Audiencia Nacional* et inscrite sur la Liste européenne des organisations terroristes (position commune du Conseil de l'Union européenne 2001/931/PESC).

86. Dans l'ensemble des cas, comme l'ont relevé les juridictions internes, il s'agit de comportements très proches d'un soutien explicite à la violence et de louanges de personnes vraisemblablement liées au terrorisme. Ainsi, ces éléments peuvent être regardés comme incitateurs de conflits

sociaux entre les partisans des partis requérants et le reste de formations politiques, en particulier celles du Pays Basque. Elle rappelle à cet égard que les actes et les discours des membres et dirigeants des partis requérants invoqués par le Tribunal suprême n'excluent pas le recours à la force afin de réaliser leur dessein. Par conséquent, la Cour considère que les arguments des tribunaux nationaux ont suffisamment justifié que les confrontations risquent de provoquer des mouvements violents dans la société qui perturberaient l'ordre public, comme cela fût déjà le cas par le passé.

87. A ce sujet, elle ne peut être d'accord avec les arguments des requérants qui indiquent qu'aucun des comportements signalés par le Tribunal suprême ne figure comme cause de dissolution d'un parti politique dans la LOPP. En effet, la Cour est d'avis que les actes des requérants doivent être analysés dans leur ensemble comme faisant partie d'une stratégie pour mener à bien leur projet politique, contraire dans son essence aux principes démocratiques prônés dans la Constitution espagnole. Ceci répond au motif de dissolution établi à l'article 9 § 2 c) de la LOPP, à savoir compléter et soutenir politiquement l'action d'organisations terroristes pour atteindre des fins consistant à perturber l'ordre constitutionnel ou altérer gravement la paix publique. Par ailleurs, quant aux arguments des requérants selon lesquels ces manifestations doivent être considérées comme protégées par le droit à la liberté d'expression, la Cour estime que les méthodes employées n'ont pas respecté les limites fixées par la jurisprudence de la Convention, à savoir la légalité des moyens utilisés pour exercer ce droit et leur compatibilité avec les principes démocratiques fondamentaux.

88. La Cour est d'accord avec les arguments du Tribunal constitutionnel exposés au paragraphe 46, ci-dessus lorsque la haute juridiction considéra le refus de condamner la violence comme une attitude de soutien tacite au terrorisme et ce, dans un contexte de terrorisme qui existe depuis plus de trente ans et qui est condamné par l'ensemble des autres partis politiques. De l'avis des requérants, la dissolution se serait fondée exclusivement sur cette absence de condamnation des actes violents. Cependant, la Cour tient à souligner que cet élément ne fut pas la seule base de la dissolution des partis requérants. En effet, le Tribunal constitutionnel constata qu'il s'ajoutait à une pluralité d'actes et de comportements, graves et réitérés, qui permettaient de conclure à un compromis avec la terreur et contre la coexistence organisée dans le cadre d'un Etat démocratique. En tout état de cause, la Cour signale que le simple fait que la dissolution eut été aussi fondée sur cet élément n'aurait pas été contraire à la Convention, le comportement des hommes politiques englobant d'ordinaire non seulement leurs actions ou discours, mais également, dans certaines circonstances, leurs omissions ou silences, qui peuvent équivaloir à des prises de position et être aussi parlant que toute action de soutien exprès (voir, *mutatis*

mutandis, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, §§ 123 et 130, CEDH 2006-...).

89. La Cour estime qu'en l'espèce les juridictions internes sont parvenues à des conclusions raisonnables après une étude détaillée des éléments dont elles disposaient et elle ne voit aucune raison de s'écarter du raisonnement auquel est parvenu le Tribunal suprême concluant à l'existence d'un lien entre les partis requérants et l'ETA. De plus, compte tenu de la situation existant en Espagne depuis de nombreuses années concernant les attentats terroristes, plus spécialement dans la « région politiquement sensible » qu'est le pays basque (voir, *mutatis mutandis*, *Leroy c. France*, n° 36109/03, § 45, 2 octobre 2008), ces liens peuvent être considérés objectivement comme une menace pour la démocratie.

90. De l'avis de la Cour, les constats du Tribunal suprême doivent s'inscrire dans le souci international de condamnation de l'apologie du terrorisme, comme en témoigne au plan européen la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme arrêtée par le Conseil de l'Union européenne le 13 juin 2002, qui vise l'incitation au terrorisme dans son article 4 ; la position commune de l'Union européenne du 27 décembre 2001 relative à la lutte contre le terrorisme, adoptée peu après les attentats du 11 septembre, qui oblige les Etats à prendre des mesures pour supprimer le « soutien actif et passif » aux entités et personnes terroristes ; et, enfin, la Résolution 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, entrée en vigueur le 1er juin 2007, signée mais non ratifiée par l'Espagne, qui dans son article 5 prévoit l'incrimination de la « provocation publique à commettre une infraction terroriste ». Par ailleurs, cette dernière reconnaît dans son article 10 la responsabilité des personnes morales qui participent aux infractions terroristes figurant dans la Convention et son article 9 pénalise la contribution à la commission d'une de ces infractions.

91. Par conséquent, la Cour se rallie aux arguments du Tribunal suprême et du Tribunal constitutionnel, et considère que les actes et les discours imputables aux partis politiques requérants constituent un ensemble donnant une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par les partis et qui serait en contradiction avec le concept de « société démocratique » (voir, *a contrario*, l'affaire *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu*, précitée). Partant, la sanction infligée aux requérants par le Tribunal suprême, confirmée par le Tribunal constitutionnel, même dans le cadre de la marge d'appréciation réduite dont disposent les Etats, peut raisonnablement être considérée comme répondant à un « besoin social impérieux ».

β) Proportionnalité de la mesure litigieuse

92. Reste à savoir si l'ingérence litigieuse était proportionnée au but légitime poursuivi.

93. A cet égard, la Cour rappelle qu'elle vient de constater que l'ingérence en cause répondait à un « besoin social impérieux ». Dès lors, compte tenu du fait que les projets susmentionnés sont en contradiction avec la conception de la « société démocratique » et comportent un fort danger pour la démocratie espagnole, la sanction infligée aux requérants est proportionnelle au but légitime poursuivi au sens de l'article 11 § 2 (*Refah Partisi c. Turquie* précité, §§ 133 et 134).

C. Conclusion de la Cour sur l'article 11

94. A l'issue d'un contrôle rigoureux quant à la présence de raisons convaincantes et impératives pouvant justifier la dissolution des partis politiques requérants, la Cour estime que cette ingérence correspondait à un « besoin social impérieux » et était « proportionnée au but visé ». Il en résulte que la dissolution peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique », notamment pour le maintien de la sûreté publique, la défense de l'ordre et la protection des droits et libertés d'autrui, au sens de l'article 11 § 2.

95. A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut à la non-violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

96. Les requérants invoquent également l'article 10 de la Convention, qui se lit essentiellement comme suit :

> « 1 Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberte de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingerence d'autorités publiques et sans considération de frontière ( )
>
> 2 L'exercice de ces libertes comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalites, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une societé démocratique, a la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûrete publique, a la défense de l'ordre et à la prevention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, a la protection de la reputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire »

97. La Cour est d'avis que les questions soulevées par les requérants sous l'angle de cet article portent sur les mêmes faits que ceux examinés sur le terrain de l'article 11 de la Convention. Par conséquent, elle estime qu'il n'est pas nécessaire de les examiner séparément.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention ;

2. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs tirés de l'article 10 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 30 juin 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président