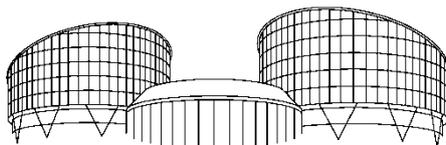


Libertà di associazione, disciplina nazionale e organizzazione territoriale del partito politico (CEDU, sez. X, sent. 10 maggio 2022, ric. n. 41955/14)

La Corte EDU si è pronunciata sul ricorso avente ad oggetto il rifiuto dell'Alto Consiglio Elettorale di autorizzare un partito politico a tenere un congresso locale, giustificando tale decisione sulla base della circostanza che esso non possedesse i requisiti *ex lege* e, più in particolare, non avesse sezioni locali in almeno un terzo dei comuni interessati dal congresso stesso. Il ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 11 CEDU e, dunque, del suo diritto alla libertà di associazione.

In via di principio, la Corte ha ribadito che i partiti politici rappresentano una forma di associazione essenziale per il corretto funzionamento della democrazia, e che – nella presente causa – la propria competenza è limitata a verificare se lo Stato resistente abbia esercitato in maniera ragionevole il potere di interferire nell'esercizio di suddetta libertà.

Tutto ciò premesso, per la Corte di Strasburgo, la lamentata interferenza oltre ad essere prevista dalla disciplina nazionale e ad apparire pertinente al perseguimento di uno degli scopi legittimi indicati nell'art. 11 della Convenzione, vale a dire l'ordine pubblico e la protezione dei diritti e delle libertà dei consociati, non è risultata arbitraria in quanto non ha impedito alcuna attività politica ed associativa del ricorrente e, per conseguenza, non v'è stata violazione dell'art. 11.



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE XXX c. TURQUIE

(Requête no 41955/14)

ARRÊT

STRASBOURG

10 mai 2022

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

En l'affaire XXX c. Turquie,

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

Jon Fridrik Kjølbro, *président*,

Egidijus Kūris,

Branko Lubarda,

Pauliine Koskelo,

Gilberto Felici,

Saadet Yüksel,

Diana Sârcu, *juges*,

Carlo Ranzoni,

Jovan Ilievski, *juge suppléant*,

et de Hasan Bakırcı, *greffier adjoint de section*,

Vu:

la requête (no 41955/14) dirigée contre la République de Turquie et dont un parti politique de cet État, XXX («XXX», « le requérant »), a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 21 mai 2014, la décision de porter à la connaissance du gouvernement turc (« le Gouvernement ») les griefs tirés de l'article 11 pris isolément et combiné avec l'article 13 de la Convention,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 5 avril 2022,

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

INTRODUCTION

1. La présente requête concerne le refus du Conseil électoral supérieur d'autoriser le requérant – un parti politique – à tenir un congrès local respectivement dans les villes d'Ankara, d'Antalya et d'Artvin. Le requérant invoque une violation de l'article 11 pris isolément et combiné avec l'article 13 de la Convention.

EN FAIT

2. Le requérant, XXX («XXX») est un parti politique, fondé le XXX, dont le siège social est à XXX. Il a été représenté devant la Cour par Me A. Cangı, avocat exerçant à Ankara.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agent, M. Hacı Ali Açıkgül, chef du service des droits de l'homme au ministre de la Justice de Turquie.

4. Selon les informations données par les parties, le requérant était représenté dans vingt-et-une villes et trente-deux communes.

5. L'article 41 a) des statuts du requérant, concernant l'organisation de ses structures locales, dispose que le congrès du parti organisé dans une ville doit être composé de six cents délégués, maximum.

A. La demande de tenir un congrès local à Ankara

6. Le 11 octobre 2013, le requérant demanda une autorisation au Conseil électoral de Çankaya (Ankara) pour y organiser son congrès du 10 novembre 2013.

7. Le 1er novembre 2013, se fondant sur la décision no 506 du Conseil électoral supérieur du 29 août 2012 et constatant que le parti n'avait pas d'organisation complète et suffisante à Ankara, le Conseil électoral de Çankaya rejeta la demande du parti de tenir son congrès à Ankara. Cette décision fut notifiée au requérant le 5 novembre 2013.

8. Le 6 novembre 2013, le requérant contesta cette décision devant le Conseil électoral supérieur. Il fit valoir que le Conseil électoral local avait fait une application erronée des textes légaux régissant la tenue d'un congrès local par un parti politique.

9. Le 9 novembre 2013, le Conseil électoral supérieur confirma la décision attaquée. Dans ses attendus, il se référa à sa décision no 506 du 29 août 2012. Il se fonda, entre autres, sur l'article 14 § 11 deuxième alinéa de la loi no 298 sur les dispositions fondamentales en matière d'élections et listes électorales (« *Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri* ») ainsi que sur l'article 36 de la loi no 2820 sur les partis politiques (« *Siyasi Partiler Kanunu* »). Il jugea qu'il n'était pas conforme au droit pour un parti politique d'organiser un congrès uniquement avec la participation des délégués d'une commune ainsi que la représentation locale d'une seule ville. Il indiqua que la décision attaquée était définitive dans la mesure où les motifs d'appel n'étaient pas tirés d'une exception fondée sur une « situation d'illégalité complète » (« *tam kanunsuzluk hali* »). Cette décision fut notifiée au requérant le 25 novembre 2013.

B. La demande de tenir un congrès local à Antalya

10. Le 11 octobre 2013, le requérant demanda une autorisation au Conseil électoral de Muratpaşa (Antalya) pour y organiser son congrès le 3 novembre 2013.

11. Le 11 octobre 2013, le Conseil électoral de Muratpaşa rejeta la demande du parti de tenir son congrès à Antalya. Dans ses attendus, en se référant à la décision no 235 du 6 septembre 2008 du Conseil électoral supérieur rendu en ce sens, il constata que le requérant avait une représentation locale uniquement à Muratpaşa alors que la ville d'Antalya comptait dix-neuf communes. Le requérant n'avait pas de représentation locale dans au moins un tiers des communes de la ville d'Antalya. Le Conseil électoral rejeta la demande du requérant qui ne remplissait pas les conditions légales requises, conformément à l'article 14 § 11 deuxième alinéa de la loi no 298 sur les dispositions fondamentales en matière d'élections et des listes électorales (« *Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri* ») ainsi qu'à l'article 36 § 2 de la loi no 2820 sur les partis politiques (« *Siyasi Partiler Kanunu* »). Il jugea qu'à condition qu'il ait créé une représentation locale dans au moins un tiers des dix-neuf communes de la ville d'Antalya, le requérant serait autorisé à tenir son congrès s'il réitérait sa demande.

12. Le 31 octobre 2013, le requérant contesta cette décision devant le Conseil électoral supérieur. Il fit valoir que le Conseil électoral local avait fait une application erronée des textes légaux régissant la tenue d'un congrès local par un parti politique.

13. Le 9 novembre 2013, se fondant sur les motifs et constats avancés par le Conseil électoral de Muratpaşa, le Conseil électoral supérieur confirma la décision attaquée. Il indiqua que la décision litigieuse était définitive dans la mesure où les motifs d'appel n'étaient pas tirés d'une exception fondée sur une « situation d'illégalité complète » (« *tam kanunsuzluk hali* »). Cette décision fut notifiée au requérant le 20 novembre 2013.

C. La demande de tenir un congrès local à Artvin

14. Le 25 octobre 2013, le requérant demanda une autorisation au Conseil électoral d'Artvin pour y organiser son congrès le 9 novembre 2013.

15. Le 1er novembre 2013, le Conseil électoral d'Artvin rejeta la demande du requérant de tenir son congrès à Artvin. Dans ses attendus, en se référant à la décision no 235 du 6 septembre 2008 du Conseil électoral supérieur rendu en ce sens, il constata que le parti avait une représentation locale uniquement dans la commune de Hopa alors que la ville d'Artvin comptait huit communes. Le requérant n'avait pas de représentation locale dans au moins un tiers des communes de la ville d'Artvin. Le Conseil électoral rejeta la demande du requérant qui ne remplissait pas les conditions légales requises, conformément à l'article 14 § 11 deuxième alinéa de la loi no 298 sur les dispositions fondamentales en matière d'élections et des listes électorales (« *Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri* ») ainsi qu'à l'article 36 de la loi no 2820 sur les partis politiques (« *Siyasi Partiler Kanunu* »). Il jugea qu'à condition qu'il ait créé une représentation locale dans au moins un tiers des huit communes de la ville d'Artvin, le requérant serait autorisé à tenir un congrès s'il réitérait sa demande.

16. Le 4 novembre 2013, le requérant contesta cette décision devant le Conseil électoral supérieur. Il fit valoir que le Conseil électoral local avait fait une application erronée des textes légaux régissant la tenue d'un congrès local par un parti politique.

17. Le 9 novembre 2013, se fondant sur les motifs et constats avancés par le Conseil électoral d'Artvin, le Conseil électoral supérieur confirma la décision attaquée. Il indiqua que la décision litigieuse était définitive dans la mesure où les motifs d'appel n'étaient pas tirés d'une exception fondée sur une « situation d'illégalité complète » (« *tam kanunsuzluk hali* »). Cette décision fut notifiée au requérant le 21 novembre 2013.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution (« *Anayasa* »)

18. L'article 69 §§ 1, 2, 3 et 11 de la Constitution dispose ce qui suit :

« Les activités des partis politiques, de même que leurs organisations et leurs travaux internes, doivent respecter les principes démocratiques. La loi régit l'application de ces principes.

Les partis politiques ne peuvent pas se livrer à des activités commerciales.

Les recettes et les dépenses des partis politiques doivent être conformes aux buts qu'ils poursuivent. La loi en régit son application. La loi fixe la manière dont la Cour constitutionnelle vérifie la conformité des acquisitions de biens par les partis politiques et celle de leurs recettes et dépenses, ainsi que les sanctions applicables en cas de non-conformité. La Cour constitutionnelle s'assure le concours de la Cour des comptes pour remplir cette fonction de contrôle. Les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives.

(...)

La loi régit (...) la fondation, les activités et le contrôle des partis politiques, leur dissolution ou privation totale ou partielle de l'aide de l'État, ainsi que les dépenses et les méthodes électorales des partis politiques et des candidats aux élections. »

19. L'article 79 de la Constitution se lit comme suit en ses parties pertinentes :

« 1. Les élections se déroulent sous l'administration générale et le contrôle des organes judiciaires.

2. Il appartient au Conseil électoral supérieur de procéder et de faire procéder du début à la fin des élections à toutes les opérations se rapportant à la tenue régulière et à l'intégrité des élections, d'examiner pendant et après les élections toutes les irrégularités, plaintes et contestations au sujet des élections et de statuer définitivement à leur endroit, ainsi que d'approuver les procès-verbaux d'élection des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie. Il ne peut être fait appel contre les décisions du Conseil électoral supérieur devant aucune autre instance.

(...)

4. Le Conseil électoral supérieur se compose de sept membres titulaires et de quatre membres suppléants. Six d'entre eux sont élus par l'Assemblée générale de la Cour de cassation et cinq par l'assemblée plénière du Conseil d'État parmi leurs propres membres, au scrutin secret et à la majorité absolue du nombre total de leurs membres. Les membres du Conseil électoral supérieur désignent parmi eux, au scrutin secret et à la majorité absolue, un président et un vice-président.

(...) »

B. La loi no 298 sur les dispositions fondamentales en matière d'élections et de listes électorales (« Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri », « la loi no 298 »)

20. L'article 14 § 11 deuxième alinéa dispose ce qui suit :

« L'organisation (« teşkilatlanma ») [d'un parti] dans une ville est possible que s'il y a créé une structure [locale] dans au moins un tiers des communes concernées y compris la ville principale.

(...) »

C. La loi no 2820 sur les partis politiques (« Siyasi Partiler Kanunu »)

21. Les dispositions relatives à l'« organisation des villes et municipalités » (« İl ve İlçe Teşkilatı »).

Pour ce qui concerne l'« Organisation des villes » (« İl Teşkilatı »).

L'article 19 § 1 dispose que :

« L'organisation d'un parti dans une ville est composée d'un congrès, d'un président, d'un comité de direction et d'un conseil de discipline. »

L'article 19 § 2 dans sa partie pertinente dispose comme suit :

« Le congrès [organisé] dans une ville est composé des délégués choisis parmi les congrès des communes, conformément au statut du parti, le nombre de délégués ne peut être supérieur à six cents. (...) »

22. Les dispositions relatives à « la participation des partis politiques aux élections et la détermination des candidats » (« Siyasi Partilerin Seçimlere Katılması ve Adayların Tespiti »).

L'article 36 §§ 1 et 2 disposent que :

« Pour qu'un parti politique puisse participer aux élections, six mois au moins avant la date du scrutin, il doit avoir une structure au minimum dans la moitié des villes [concernées] et il doit avoir tenu son grand congrès ou bien il doit obligatoirement avoir un groupe parlementaire à la Grande assemblée nationale de Turquie. »

« L'organisation (« teşkilatlanma ») [d'un parti] dans une ville est possible que s'il y a créé une structure [locale] dans au moins un tiers des communes concernées y compris la ville principale.

(...) »

D. La jurisprudence du Conseil électoral supérieur (« CES »)

23. Dans sa décision no 235 du 6 septembre 2008, le CES statua sur la demande du « Parti de la libération du peuple » (« Halkın Kurtuluş Partisi ») d'organiser son congrès local dans la commune

de Karatay (Konya). Se référant à l'article 14 § 11 deuxième alinéa de la loi no 298 sur les dispositions fondamentales en matière d'élections et des listes électorales (« *Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri* »), et à l'article 19 § 2 de la loi no 2820 sur les partis politiques (« *Siyasi Partiler Kanunu* »), le CES conclut que le parti avait présenté uniquement la liste des délégués de la commune de Karatay et de la ville principale. Il avait une représentation locale du parti uniquement dans la commune de Karatay et non pas dans les autres communes de la ville concernée. Il en conclut que le parti ne remplissait pas les conditions légales requises par la loi pour tenir son congrès.

24. Dans sa décision no 506 du 29 août 2012, le CES se prononça sur la demande du « Parti socialiste des opprimés » (« *Ezilenlerin Sosyalist Partisi* »), d'organiser son congrès local à Antalya. Se fondant sur l'article 14 § 11 deuxième alinéa de la loi no 298 sur les dispositions fondamentales en matière d'élections et de listes électorales (« *Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri* »), ainsi que sur l'article 36 de la loi no 2820 sur les partis politiques (« *Siyasi Partiler Kanunu* »), le CES jugea que le parti n'avait pas fait de congrès pour ses représentations dans les communes concernées et qu'il n'avait pas désigné de délégués pour ces communes pour les représenter dans la ville concernée. Il n'était pas conforme au droit pour un parti politique d'organiser un congrès uniquement avec la participation des délégués d'une commune et de la représentation locale d'une seule ville.

EN DROIT

I. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

25. La requête concerne le refus du Conseil électoral supérieur (« CES ») d'autoriser le requérant à tenir un congrès local respectivement dans les villes d'Ankara, d'Antalya et d'Artvin dans la mesure où il n'y avait pas de structures locales dans au moins un tiers des communes des villes concernées.

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

26. Le requérant se plaint de ce qu'il n'a pas été autorisé à organiser un congrès local respectivement à Ankara, Antalya et Artvin. Il invoque l'article 11 de la Convention, qui est ainsi libellé dans sa partie pertinente :

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

A. Sur la recevabilité

27. Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée du non-respect du délai de six mois. Il soutient que le requérant aurait dû introduire sa requête dans le délai de six mois à partir des décisions rendues par les Conseils électoraux locaux. Il fait valoir que le CES ne peut être saisi

que pour un recours fondé sur une exception tirée d'une « situation d'illégalité complète » (« *tam kanunsuzluk hali* »).

28. Le requérant conteste cette exception du Gouvernement. Il soutient que l'objet de ses différents recours devant le CES était qu'il vérifie l'application erronée des textes légaux par les Conseils électoraux locaux.

29. La Cour note que le requérant a contesté les décisions rendues respectivement par le Conseil électoral local d'Ankara, d'Antalya et d'Artvin devant le CES au motif que le rejet de sa demande de tenir un congrès local était fondé sur une application erronée de la loi applicable.

30. La Cour relève que le CES ne s'est pas limité à un examen formel de la loi applicable en la matière, il a également examiné le bien-fondé du grief formulé par le requérant. Statuant en appel sur les différents recours formés par le requérant, le CES s'est livré à une analyse des faits et du droit applicable à la situation de l'intéressé. Il s'est également fondé sur les motifs et les constats établis par les Conseils électoraux locaux concernés. Partant, la Cour est d'avis que le CES n'a pas rejeté les recours introduits par le requérant en se fondant uniquement sur l'application du principe tiré d'une « situation d'illégalité complète », comme le soutient le Gouvernement.

31. Dans ce contexte, la Cour note que le Gouvernement a présenté des décisions précédemment rendues par le CES dans des situations similaires à la présente espèce. Il s'agit, d'une part, de la décision no 235 du 6 septembre 2008, dans laquelle le CES statua sur la demande du « Parti de la libération du peuple » (« *Halkın Kurtuluş Partisi* ») à organiser son congrès local dans la commune de Karatay (Konya), et d'autre part, de la décision no 506 du 29 août 2012, dans laquelle le CES se prononça sur la demande du « Parti socialiste des opprimés » (« *Ezilenlerin Sosyalist Partisi* ») à organiser son congrès local à Antalya. Or, la Cour constate qu'il ressort des motifs et des attendus de ces décisions rendus par le CES qu'il a confirmé les décisions contestées après avoir examiné en fait et en droit le bien-fondé des recours introduits par les partis politiques concernés. C'est pourquoi, le CES n'a donc pas limité son examen des décisions contestées en se fondant uniquement sur l'exception tirée d'une « situation d'illégalité complète ».

32. Par conséquent, eu égard à l'objet des différents recours formés par le requérant et à la nature de l'examen opéré par le CES – statuant en droit et en fait – le requérant a bien introduit sa requête dans le délai de six mois respectivement après les trois décisions rendues par le CES, conformément à l'article 35 § 1 de la Convention.

33. Partant, la Cour rejette l'exception d'irrecevabilité du Gouvernement tirée du non-respect du délai de six mois.

34. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Sur l'existence d'une ingérence

35. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans la liberté d'association du requérant. Le requérant fait valoir qu'il y a eu ingérence dans son droit à la liberté d'association dans la mesure où il n'a pas pu organiser un congrès local respectivement à Ankara, Antalya et Artvin.

36. La Cour note d'emblée que la législation nationale pertinente qui régit les conditions à remplir pour tenir un congrès local et les conditions prévues par les statuts du requérant se chevauchent et

sont intrinsèquement liées. Cela étant, pour la Cour, le refus d'autoriser le requérant à tenir un congrès respectivement dans les villes d'Ankara, d'Antalya et d'Artvin s'analyse en une « ingérence » dans l'exercice par l'intéressé de son droit à la « liberté d'association », au sens de l'article 11 de la Convention.

37. Pareille ingérence enfreint l'article 11 de la Convention, sauf si elle est « prévue par la loi », vise un ou plusieurs buts légitimes cités au paragraphe 2 de cette disposition et est « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre ces buts. La Cour examinera ces conditions une à une.

2. « Prévues par la loi »

38. La Cour relève que l'ingérence était prévue par la loi, à savoir l'article 36 de la loi no 2820 et l'article 14 § 11 de la loi no 298. La question de l'accessibilité de la loi ne semble pas poser de problème.

3. *Sur l'existence d'un but légitime*

39. Le Gouvernement explique que l'ingérence poursuivait au moins un but légitime, au regard de l'article 11 § 2 de la Convention, à savoir la défense de l'ordre public en général. Et en particulier, l'ingérence en question avait également pour but de promouvoir la démocratie, de développer un environnement politique compétitif, de développer les réunions et meetings des partis politiques pour répondre à l'attente de la population. Le requérant conteste le but légitime avancé par le Gouvernement.

40. La Cour relève qu'en l'espèce le but de la législation nationale pertinente tend à renforcer l'implantation du requérant, en sa qualité de parti politique, sur l'ensemble du territoire national pour étendre ses idées et ses activités afin de les faire connaître à l'ensemble des citoyens en âge de voter. En conséquence, elle estime que l'ingérence poursuivait au moins l'un des buts énumérés à l'article 11 § 2, à savoir la défense de l'ordre public ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui.

4. *Sur la nécessité dans une société démocratique*

a) Arguments des parties

41. En se référant aux motifs et fondements légaux avancés dans ses décisions par le CES, le Gouvernement souligne que le requérant ne remplissait pas les conditions légales requises pour tenir ses congrès locaux, conformément à l'article 36 § 2 de la loi no 2820 et à l'article 14 § 11 de la loi no 298. Le requérant n'a pas créé de sections locales dans au moins un tiers des communes des villes concernées où il souhaitait tenir un congrès. De plus, une telle mesure légale est raisonnable pour qu'un parti puisse exercer son droit à la liberté d'assemblée et d'association, au sens de l'article 11 § 2 de la Convention.

42. Le requérant conteste les arguments avancés par le Gouvernement. Il réitère ses allégations.

b) Principes généraux pertinentes

43. La Cour rappelle que les partis politiques représentent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie. Eu égard à l'importance de celle-ci dans le système de la Convention, il ne saurait faire aucun doute qu'ils relèvent de l'article 11 (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 25, *Recueil des arrêts et décisions 1998-I*, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998, § 40, *Recueil 1998-IV*, et *Parti républicain de Russie c. Russie*, no 12976/07, § 75, 12 avril 2011).

44. Lorsqu'elle exerce son contrôle, 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'État défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence à la lumière 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 apparaissaient « 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 (*Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, § 47, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, no 46626/99, § 49, CEDH 2005-I (extraits), *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, nos 29221/95 et 29225/95, § 87, CEDH 2001-IX, et *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası c. Turquie*, no 20641/05, § 50, CEDH 2012 (extraits)).

c) Application de ces principes généraux à la présente affaire

45. La Cour note d'emblée qu'il n'est pas contesté par les parties que le requérant était libre de mener ses activités politiques à Ankara, Antalya et Artvin. Il pouvait également mener ses activités dans les communes de ces villes où il n'avait pas encore de structures ou de représentations locales. Il était libre de faire la propagande de ses idées, en tenant des réunions publiques pacifiques, au sens de l'article 11 de la Convention, pour recruter des adhérents et créer des sections locales dans les communes où il n'était pas représenté.

46. La question juridique principale à examiner en l'espèce concerne le refus du CES d'autoriser le requérant – en sa qualité de parti politique – à organiser un congrès local respectivement à Ankara, Antalya et Artvin. La Cour doit donc examiner les conditions légales à remplir par le requérant pour participer aux élections législatives. D'ailleurs, le requérant ne soulève pas de grief tiré d'une atteinte à son droit à la liberté de réunion pacifique pour tenir des réunions politiques en tant que tel. Il soutient à cet égard une atteinte à son droit à « la liberté d'association », au sens de l'article 11 de la Convention. Cela étant posé, la Cour relève que le CES a justifié sa décision, en se fondant sur l'article 14 § 11 de la loi no 298 et l'article 36 de la loi no 2820, en faisant valoir que le requérant ne remplissait pas les critères exigés par la loi pour tenir un congrès local dans la mesure où il n'y avait pas de structures respectivement dans au moins un tiers des communes de ces trois villes. C'était une condition préalable et prévue par la loi à remplir pour que tout parti politique puisse tenir un congrès local. De plus, il ressort des décisions du CES que le requérant a été informé qu'il pouvait réitérer sa demande de tenir un congrès local dans les villes concernées une fois qu'il aurait atteint le quorum légal requis.

47. La Cour souligne d'emblée qu'il convient de lire les dispositions des articles 19 §§ 1 et 2 ainsi que 36 §§ 1 et 2 de la loi no 2820 sur les partis politiques en combinaison avec ceux de l'article 14 § 11 de la loi no 298 sur les dispositions fondamentales en matière d'élections et de listes électorales. En l'espèce, les conditions légales requises pour qu'un parti politique puisse tenir un congrès local ou national sont fixées par ces deux lois. Ces deux dispositions réglementent également les critères à remplir pour qu'un parti politique puisse s'organiser dans les villes et les municipalités concernées. Ainsi, s'agissant d'une ville un parti politique doit y avoir un congrès, un président, un comité de direction et un conseil de discipline. Il peut participer à des élections législatives s'il a

une structure au minimum dans la moitié des villes, conformément à l'article 36 § 1 de la loi no 2820, et s'il y a tenu son congrès, sauf s'il a un groupe parlementaire à la Grande assemblée nationale de Turquie. Ces conditions doivent être remplies six mois au moins avant la date fixée pour les élections législatives. Or, pour qu'un parti politique puisse s'organiser dans une ville, il doit avoir créé une structure locale dans au moins un tiers des communes des villes concernées y compris dans la ville principale, conformément à l'article 36 § 2 de la loi no 2820.

48. Pour la Cour, l'exercice par l'intéressé de son droit à la liberté d'association, conformément à l'article 11 de la Convention, doit aussi s'envisager à la lumière du droit de l'intéressé de participer aux élections législatives, conformément à l'article 3 du Protocole no 1, domaine dans lequel les États jouissent d'une grande latitude à cet égard (voir, *mutatis mutandis*, *Tănase c. Moldova* [GC], no 7/08, §§ 157-158, CEDH 2010, et *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, no 28793/02, § 69, CEDH 2006-II). En l'occurrence, les décisions du CES se fondent sur le fait que le législateur national a souhaité apporter des conditions spécifiques pour qu'un parti politique puisse tenir un congrès pour, ensuite, pouvoir se présenter aux élections législatives. Ainsi, l'arsenal législatif mis en place par l'État défendeur, et tel qu'il ressort des dispositions des articles 14 § 11 de la loi no 298 et 36 §§ 1 et 2 de la loi no 2820, exige le respect de certains critères pour qu'un parti politique puisse participer aux élections législatives. Ainsi, la tenue d'un congrès par tout parti politique à l'échelle locale, régionale puis nationale constitue des étapes importantes dans le fonctionnement des partis politiques pour qu'ils puissent à terme se présenter aux élections législatives en ayant une assise nationale entière et pleine. La Cour note à cet égard que le contrôle opéré par le CES consistait à vérifier si les conditions posées par le législateur étaient remplies par le requérant en se fondant sur des faits concrets.

49. À la lumière de ces éléments, la Cour rappelle que les États disposent d'une certaine marge d'appréciation pour fixer les conditions préalables à remplir par un parti politique souhaitant se présenter aux élections législatives et, le cas échéant, il puisse diriger le pays une fois arrivé au pouvoir. Ainsi, elle a déjà admis que, dans certains cas, la marge d'appréciation des États peut inclure un droit d'ingérence – sous réserve de la condition de proportionnalité – dans l'organisation interne et le fonctionnement d'un parti politique en cas de non-respect des formalités juridiques raisonnables applicables à son fonctionnement ou à sa structure organisationnelle interne (*Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, no 37083/03, § 72, CEDH 2009, et *Parti républicain de Russie*, précité, § 87).

50. Dans ce contexte, la Cour note que la volonté du législateur était de réguler la représentation des partis politiques sur l'ensemble du territoire à l'échelle nationale – telles les grandes métropoles – comme à l'échelle locale – tels les villages – pour tenir un congrès. Étant en prise directe et permanente avec les forces vives de leur pays, avec leur société et avec les besoins de celle-ci, les autorités nationales, tant législatives que judiciaires, sont en principe les mieux placées pour apprécier les difficultés particulières qu'implique la sauvegarde de l'ordre démocratique dans leur État (comparer avec *Ždanoka c. Lettonie* [GC], no 58278/00, § 134, CEDH 2006-IV). À ce constat, il convient d'ajouter le rôle joué par les partis politiques, seules formations à même d'accéder au pouvoir, qui ont la faculté d'exercer une influence sur l'ensemble du régime de leur pays (voir, *mutatis mutandis*, *Oran c. Turquie*, nos 28881/07 et 37920/07, § 64, 15 avril 2014).

51. Par conséquent, en l'absence d'arbitraire quant à l'application de la loi nationale pertinente à la situation du requérant par le CES, la Cour rappelle qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes et il incombe au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne. Ce n'est pas à elle de se prononcer sur l'opportunité des techniques choisies par le législateur d'un État défendeur pour réglementer tel ou tel domaine ; son rôle se limite à vérifier si les méthodes adoptées et les conséquences qu'elles entraînent sont en conformité avec la Convention (comparer avec *Demokrat Parti c. Turquie (déc.)*, no 8372/10, § 36, 7 septembre 2021).

52. Nonobstant les décisions rendues par le CES, la Cour ne relève aucune autre ingérence des autorités internes pour empêcher ou perturber les activités associatives menées par le requérant pour remplir les conditions exigées par la loi pour tenir un congrès local. La décision du CES rejetant la demande du requérant se fonde sur une appréciation factuelle et objective relative à l'insuffisance de l'implantation des structures du requérant à l'échelle locale dans l'ensemble des communes des villes concernées. La décision du CES n'était pas fondée sur des critères tirés par exemple des activités associatives illégales menées par le requérant et pouvant ainsi porter atteinte à l'intégrité du territoire ou bien sur des activités incompatibles avec l'article 11 de la Convention ou encore en raison d'une atteinte à l'ordre constitutionnel, d'une manière générale, pouvant ainsi porter atteinte à l'État de droit. Ainsi, le requérant n'a pas été empêché de se livrer à son droit à la liberté d'association, au sens de l'article 11 de la Convention, ou de mener ses activités politiques conformément à ces statuts et à la loi en vigueur.

53. En conséquence, de l'avis de la Cour, les motifs avancés dans les décisions litigieuses ainsi que ceux du législateur selon lesquels un parti ne peut tenir un congrès local dans une ville que s'il a une structure dans au moins un tiers des communes de la ville concernée ne constituent pas un empêchement pour le requérant d'exercer son droit à la liberté de mener ses activités associatives en sa qualité de parti politique, conformément à l'article 11 de la Convention.

54. À la lumière de ce qui précède, la Cour estime que les motifs indiqués par le CES étaient pertinents et suffisants, et que l'ingérence était proportionnée au but légitime poursuivi dans une société démocratique.

55. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

56. Le requérant se plaint de l'absence de voie de recours interne pour contester les décisions rendues par le Conseil électoral supérieur (« CES »). Il invoque l'article 13 de la Convention combiné avec son article 11. La Cour examinera ce grief sous l'angle de l'article 13 de la Convention, qui est ainsi libellé dans sa partie pertinente :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. Sur la recevabilité

57. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable.

B. Sur le fond

58. Le requérant réitère qu'il ne peut pas contester les décisions rendues par le CES devant la Cour constitutionnelle.

59. Le Gouvernement indique que la Cour a déjà rejeté un grief similaire à celui présenté par le requérant dans l'affaire *Oran* (précité, § 83).

60. La Cour rappelle qu'elle a déjà rejeté un grief similaire à celui présenté par le requérant dans une autre requête (*Oran*, précité) dans laquelle un requérant soutenait, d'une part, que le traitement qu'il dénonçait sur le terrain de l'article 3 du Protocole no 1 trouvait son origine dans les lois en vigueur et, d'autre part, que la décision rendue par le CES n'était pas susceptible de recours devant une deuxième juridiction d'appel. La Cour a constaté que l'intéressé se plaignait en fait de l'impossibilité de contester l'article de la loi en question devant la Cour constitutionnelle ou devant toute autre juridiction nationale. À cet égard, elle a jugé que l'article 13 de la Convention n'allait pas jusqu'à exiger un recours par lequel il était possible de dénoncer, devant une autorité nationale, les lois d'un État partie comme contraires en tant que telles à la Convention (*Maurice c. France* [GC], no 11810/03, § 107, CEDH 2005-IX, et *Oran*, précité, § 87).

61. En l'espèce, la Cour constate que par trois décisions le CES a refusé d'autoriser le requérant à tenir des congrès locaux. Cela démontre que l'intéressé a bien porté devant une instance nationale le grief qu'il a ensuite soumis à la Cour. Ainsi, en s'adressant au CES le requérant a disposé d'un recours effectif devant une instance nationale, au sens de l'article 13 de la Convention, laquelle a contrôlé en fait et en droit les décisions contestées par l'intéressé (voir, *a contrario*, *Karaçay c. Turquie*, no 6615/03, § 44, 27 mars 2007). Le fait que les décisions rendues par le CES, la plus haute juridiction nationale compétente pour statuer sur de tels litiges selon le droit national en vigueur, ne puissent pas être contestées devant une autre juridiction, telle que la Cour constitutionnelle, ne méconnaît pas en soi l'article 13 de la Convention (voir, parmi beaucoup d'autres, *Youri Romanov c. Russie*, no 69341/11, §§ 54-55, 25 octobre 2005). De plus, l'efficacité d'une voie de droit, aux fins de l'article 13 de la Convention, ne dépend pas de la certitude d'un résultat favorable. Le requérant a donc bien joui d'un recours répondant aux exigences de cette disposition (*Dicle et Sadak c. Turquie*, no 48621/07, §§ 96-97, 16 juin 2015).

62. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention.

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

1. *Déclare* la requête recevable;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention;
3. *Dit* qu'il n'y pas a eu violation de l'article 13 de la Convention;

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 mai 2022, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Hasan Bakırcı
Greffier adjoint

Jon Fridrik Kjølbro
Président

