

Avril 2016

Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie - 19920/13 Arrêt 26.4.2016 [Section II] Article 11 Article 11-1
Liberté d'association Confiscation des actifs d'un parti politique légalement imprévisible, et donc illégale : violation

En fait – Le requérant est le principal parti d'opposition turc, Cumhuriyet Halk Partisi (le Parti républicain du peuple).

À la suite d'un contrôle des comptes définitifs du parti requérant pour les exercices 2007, 2008 et 2009, la Cour constitutionnelle déclara que certaines de ses dépenses n'étaient pas conformes à la loi sur les partis politiques et ordonna la confiscation de ses actifs à hauteur des montants correspondant aux dépenses considérées comme illégales (plus d'un million d'euros (EUR)).

Dans sa requête devant la Cour européenne, le parti requérant, invoquant l'article 11 de la Convention, alléguait entre autres que les décisions rendues par la Cour constitutionnelle avaient porté atteinte à son droit à la liberté d'association.

En droit – Article 11 : La Cour reconnaît la nécessité de superviser les activités financières des partis politiques afin de répondre aux objectifs de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence, ce qui permet d'assurer la confiance de l'opinion publique dans le processus politique. Le contrôle des finances des partis politiques ne pose donc pas en soi de problème au regard de l'article 11. De plus, les États membres du Conseil de l'Europe ne suivent pas une pratique uniforme en matière de contrôle des comptes des partis politiques. Toutefois, bien que ample, la marge d'appréciation dont ils jouissent à cet égard n'est pas illimitée. Lorsque le contrôle des finances d'un parti politique a pour effet de gêner les activités de celui-ci, il peut s'analyser en une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association. En l'espèce, les sanctions en cause ont eu un impact considérable sur les activités du parti requérant, impact qui ne peut pas être pris en compte en totalité du fait que la Cour a déclaré irrecevable le grief relatif à l'exercice 2007. Néanmoins, les sanctions relatives aux comptes des exercices 2008 et 2009 représentent à elles seules une somme qui ne saurait passer pour négligeable, puisqu'elles ont contraint le parti requérant à restreindre un grand nombre de ses activités politiques, notamment au niveau de ses sections locales. Partant, les sanctions en cause ont porté atteinte aux activités politiques du parti requérant et donc à son droit à la liberté d'association garanti par l'article 11 de la Convention.

Afin d'éviter que les mécanismes de contrôle des comptes ne soient utilisés de manière abusive à des fins politiques, un degré élevé de « prévisibilité » est requis pour les lois régissant le contrôle des finances des partis politiques.

- a) Imprévisibilité de la notion de « dépenses illégales » – Les dépenses en cause du parti requérant ont été jugées illégales par la Cour constitutionnelle parce qu'elles n'avaient pas été engagées en vue de la poursuite des « objectifs d'un parti politique » et « pour le compte du parti en tant que personne morale », comme l'exigeait la législation turque. Avant d'être amendées en 2011, les dispositions en vigueur dans le pays ne donnaient aucune indication quant à la manière dont l'expression « objectifs d'un parti politique » devait être interprétée aux fins du contrôle effectué par la Cour constitutionnelle ou quant aux activités qui sortaient du périmètre de ces objectifs. De plus, avant l'adoption des amendements, aucun texte ne définissait la nature et la portée de ce contrôle. Le droit national pertinent péchait donc de prime abord par défaut de précision à cet égard.

Quant aux décisions de la Cour constitutionnelle qui étaient destinées, selon le Gouvernement, à donner les indications qui faisaient défaut dans le droit écrit, elles ont été rendues après que les comptes en cause ont été soumis pour examen à la Cour constitutionnelle, et n'avaient donc pas valeur de précédent pour les besoins de la présente affaire. Ces décisions présentaient également des incohérences quant aux critères à appliquer pour l'appréciation des exigences de légalité, ce qui en renforçait le caractère imprévisible. L'incertitude juridique a de plus été exacerbée par les retards pris par la procédure de contrôle, faute de délais définis dans la législation. Sachant l'importance des enjeux financiers pour le parti requérant, la Cour constitutionnelle aurait dû faire preuve d'une diligence particulière afin de terminer les contrôles dans un délai raisonnable, ce qui aurait permis au parti requérant de corriger ses pratiques et d'éviter d'être sanctionné pour le même type de dépenses lors des exercices ultérieurs.

b) Imprévisibilité des sanctions applicables – Le droit interne prévoyait un mécanisme d'avertissement pour toute infraction à la législation régissant les activités des partis politiques. Cependant, les avertissements qui ont été émis en l'espèce ne l'ont pas été à la suite d'une demande du procureur général, comme l'exigeaient les dispositions pertinentes. Conjugué à l'absence, dans les décisions de la Cour constitutionnelle, d'une référence spécifique aux dispositions légales instaurant ledit mécanisme d'avertissement, ce manquement a engendré une ambiguïté concernant le fondement juridique réel de ces avertissements. De plus, ni la législation pertinente, ni les observations du Gouvernement, ni les décisions de la Cour constitutionnelle ne permettaient de déterminer quand des dépenses non conformes à la législation étaient sanctionnées par un avertissement plutôt que par une ordonnance de confiscation. La nature des dépenses qui avaient été sanctionnées par un avertissement, qui ne semblaient pas sensiblement différentes d'autres dépenses illégales ayant donné lieu à l'émission d'une ordonnance de confiscation, ne permettait pas non plus de dégager des éclaircissements supplémentaires. Partant, le parti requérant n'a pas été en mesure de prévoir si et quand des dépenses illégales seraient sanctionnées par un avertissement ou par une ordonnance de confiscation.

En conclusion, la Cour reconnaît que, du fait du large éventail d'activités mises en œuvre par les partis politiques dans les sociétés contemporaines, il est difficile de définir des critères complets pour déterminer quelles sont les activités qui peuvent passer pour être conformes aux objectifs d'un parti politique et avoir véritablement trait à son travail. Elle souligne néanmoins que, eu égard au rôle important que jouent les partis politiques dans les sociétés démocratiques, toute règle juridique susceptible de porter atteinte à leur liberté d'association, comme le contrôle de leurs dépenses, doit être formulée de façon à fournir une indication raisonnable de la manière dont cette disposition sera interprétée et appliquée.

Il résulte des considérations qui précèdent qu'il n'a pas été satisfait à la condition de la prévisibilité et que l'ingérence en cause n'était donc pas prévue par la loi.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : 1 085 800 EUR pour dommage matériel. (Voir *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], 41340/98 et al., 13 février 2003, Note d'information 50, et *Parti républicain de Russie c. Russie*, 12976/07, 12 avril 2011, Note d'information 140)