



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE STRZELECKI c. POLOGNE

(Requête n° 26648/03)

ARRÊT

STRASBOURG

10 avril 2012

DÉFINITIF

10/07/2012

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Strzelecki c. Pologne,

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

David Thór Björgvinsson, *président*,

Lech Garlicki,

Päivi Hirvelä,

George Nicolaou,

Ledi Bianku,

Nebojša Vučinić,

Vincent A. De Gaetano, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 20 mars 2012,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 26648/03) dirigée contre la République de Pologne et dont un ressortissant de cet État, M. Adam Strzelecki (« le requérant »), a saisi la Cour le 10 août 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant, admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représenté par M^e M. Gašiorowska, avocate à Varsovie. Le gouvernement polonais (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. Jakub Wołasięwicz, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant, agent de garde municipale, se plaint de l'interdiction qui lui est faite par la loi de s'affilier aux partis politiques. Il dénonce une atteinte à son droit à la liberté d'association garanti par l'article 11 de la Convention.

4. Le 21 novembre 2006, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le fond de l'affaire.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant, né en 1953, réside à Varsovie. A l'époque des faits, il était agent de garde municipale (*Straż Miejska*).

6. Le 29 août 1997 parut au journal officiel la loi sur les gardes communales (*Ustawa o strażach gminnych*), prévoyant dans son article 30.2 l'interdiction pour les agents de garde communale (dont les agents de garde municipale, leur équivalent dans les grandes villes, suivent le régime) de s'affilier à des partis politiques.

7. Le 8 décembre 1999, le requérant se plaignit auprès de l'Ombudsman de l'impossibilité de se livrer à des activités politiques et d'une discrimination à ce titre. Il demanda à l'Ombudsman d'intervenir.

8. Le 17 août 2000, le requérant fut informé du dépôt par l'Ombudsman d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle mettant en cause les dispositions de dix-huit lois régissant le statut des différents corps de fonctionnaires concernés par l'interdiction de s'affilier aux partis politiques, dont les agents de garde communale.

9. Par un arrêt du 10 avril 2002, la Cour constitutionnelle déclara que l'article 30 de la loi sur les gardes communales était conforme à la Constitution (voir, le droit interne ci-dessous, §§ 16 - 23).

II. LE DROIT INTERNE ET INTERNATIONAL PERTINENT

A. Le droit interne

1. La Constitution polonaise de 1997

10. Les dispositions pertinentes de la Constitution polonaise se lisent ainsi:

Article 11 § 1

« La République de Pologne garantit la liberté de fonder des partis politiques et la liberté de leurs activités. Les partis politiques réunissent, en respectant le principe de la libre participation et de l'égalité, les citoyens polonais en vue d'exercer, par des méthodes démocratiques, une influence sur la politique de l'État. »

Article 31 § 3

« L'exercice des libertés et des droits constitutionnels ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi lorsqu'elles sont nécessaires, dans un État démocratique, à la sécurité ou à l'ordre public, à la protection de l'environnement, de la santé et de la moralité publiques ou des libertés et des droits d'autrui. Ces restrictions ne peuvent porter atteinte à l'essence des libertés et des droits. »

Article 58 § 1

« La liberté de s'associer est garantie à toute personne. »

Article 60

« Les citoyens polonais jouissant de la plénitude des droits publics ont le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques. »

2. La loi sur les gardes communales (Ustawa o strażach gminnych) du 29 août 1997

11. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998, la loi sur les gardes communales prévoit que leurs agents ont pour mission de préserver l'ordre public dans des communes, d'assurer la tranquillité des habitants et celle des lieux publics, notamment lors des manifestations sur la voie publique, et de protéger les établissements et les installations d'utilité publique. Dans la mesure déterminée par la loi les agents concernés veillent au respect des règles de circulation et coopèrent avec les autorités et institutions compétentes en matière de secours des personnes et d'élimination des effets des accidents techniques, catastrophes naturelles ou autres sinistres au niveau local. Les agents des gardes communales sont tenus de préserver, avant l'intervention des services compétents, les lieux d'un sinistre ou ceux d'une infraction, notamment de conserver les éléments de preuve et d'identifier les témoins. Ils informent la population locale de divers risques et dangers et initient des activités en matière de prévention des infractions, ou y participent.

12. La loi prévoit que les unités de garde communale sont rattachées aux communes. Leurs responsables, nommés et destitués par les conseils exécutifs des communes (*zarząd gminy*) respectives après consultation du chef de police territorialement compétent, sont hiérarchiquement subordonnés aux maires. Le mode d'organisation détaillé des unités de garde communale est régi par des règlements des conseils exécutifs des communes ; ces derniers, ensemble avec le chef de la police nationale agissant par le truchement des chefs régionaux de police territorialement compétents, surveillent les activités des agents de la garde communale.

13. Dans l'exercice de leurs fonctions et dans la mesure déterminée par la loi, les agents des gardes communales peuvent appliquer des mesures de contrainte, telles que la force physique, les menottes, les matraques, les chiens de défense et les armes lacrymogènes. Sur l'autorisation administrative d'une autorité compétente de police les agents concernés peuvent porter des armes à feu.

14. L'article 23 de la loi sur les gardes communales dispose que, du fait de leur fonction, leurs agents bénéficient d'une protection équivalente à celle conférée à l'ensemble des agents de l'État. Selon l'article 30 de ladite loi, les agents de garde communale ont droit de s'affilier à des syndicats sans toutefois pouvoir exercer le droit de grève. Pendant la durée de leurs fonctions, ils ne peuvent être membre d'un parti politique.

15. Un amendement à la loi sur les gardes communales entré en vigueur le 24 décembre 2009 a élargi les attributions de leurs agents. Dans certaines circonstances précisées dans l'amendement, ceux-ci peuvent procéder à des fouilles des personnes et des objets personnels leur appartenant ainsi qu'employer des matraques électriques.

3. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 avril 2002 (K 26/00)

16. Par un arrêt du 10 avril 2002, la Cour constitutionnelle a déclaré que les dispositions légales qui interdisent à certaines catégories de fonctionnaires de l'État de s'affilier aux partis politiques étaient conformes à la Constitution. Étaient concernés, entre autres, les membres des forces armées, les procureurs, les agents de police et de police des frontières, les agents des services spéciaux, de l'administration pénitentiaire, des gardes municipales, les douaniers et les pompiers.

17. Dans les motifs de son arrêt, la Cour constitutionnelle a souligné l'importance de la liberté de réunion et d'association pour le bon fonctionnement de la société démocratique. Cette liberté pouvait être exercée sous des formes diverses, dont l'affiliation à un parti politique. Le fait d'interdire à une catégorie de citoyens de se réunir sous quelque forme que ce soit porterait atteinte à la substance de leur liberté de réunion et d'association et aurait pour effet de les exclure de la société citoyenne.

18. En même temps, la liberté de réunion et d'association n'était pas absolue et, en cas de « nécessité dans une société démocratique », pouvait faire l'objet de restrictions dans l'intérêt général. De telles restrictions étaient autorisées par la Convention européenne des droits de l'homme. Leur éventuelle application pouvait dépendre notamment de la situation générale et sociale dans un État donné, des traditions relatives au fonctionnement de ses institutions ainsi que de l'efficacité des mécanismes démocratiques au travers desquels s'exerce le pouvoir étatique.

19. En l'espèce, pour déterminer si l'interdiction en cause respectait la Constitution, il fallait tenir compte d'une part, de la spécificité des partis

politiques en tant que rassemblements de citoyens, et, d'autre part, des fonctions dévolues aux agents visés par ladite interdiction, de leur statut et de leur place dans des structures de l'État.

20. La Cour constitutionnelle a noté à cet égard que l'objectif visé par les partis politiques consistait avant tout en une conquête du pouvoir politique par des moyens démocratiques ; celle-ci impliquait habituellement des luttes et des conflits entre les différentes formations politiques. Les membres des partis politiques devaient observer les consignes données par leurs organes statutaires et s'impliquer activement dans la mise en œuvre de leurs programmes. Or, il ne pouvait être exclu que lesdits impératifs soient en contradiction avec les devoirs auxquels les agents de l'État doivent normalement satisfaire de par de leur appartenance à la fonction publique. Les agents concernés par l'interdiction de s'affilier à un parti politique participaient à l'exercice de la puissance publique ; en cette qualité, ils prenaient des décisions visant à l'application de la loi à l'égard des citoyens. Selon la Cour constitutionnelle, la confiance légitime des citoyens envers les agents de l'État, indispensable à la bonne application desdites décisions par leurs destinataires, ne pouvait être préservée en l'absence de mesures destinées à garantir la neutralité politique et l'impartialité de la fonction publique.

21. La Cour constitutionnelle a noté que les agents concernés par l'interdiction de s'affilier aux partis politiques étaient intégrés dans des corps fondés sur le principe de subordination hiérarchique et relevaient du contentieux disciplinaire. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils pouvaient appliquer des mesures de contrainte susceptibles de constituer une ingérence dans les droits et libertés des citoyens. Considérée dans ce contexte, l'interdiction en cause avait pour finalité d'éliminer l'éventuel risque d'instrumentalisation des agents concernés par un groupement politique donné et d'éviter l'importation au sein des différents corps de fonctionnaires des tensions et des conflits inhérents à la vie politique.

22. La Cour constitutionnelle a observé que l'interdiction en cause était en rapport avec le passé historique récent de la Pologne, pays dont le régime politique avait été pendant longtemps fondé sur le principe du parti unique. A cette époque-là en particulier la police avait constitué pour les dirigeants un outil de représailles à l'égard des opposants politiques. L'adoption, par les autorités actuelles, à l'égard des policiers et d'autres agents de l'État investis de compétences équivalentes, de mesures de dépolitisation susceptibles de déboucher sur des restrictions à leur liberté de réunion et d'association se justifiait par la nécessité de préserver la confiance légitime des citoyens envers l'État et de protéger l'ordre public et les droits des particuliers.

23. La Cour constitutionnelle a jugé que les valeurs essentielles de la société démocratique, à savoir la confiance des citoyens envers l'État, la sécurité nationale, l'ordre public et la protection des droits et libertés des

citoyens, ne pourraient être préservées en l'absence de l'interdiction pour certaines catégories de fonctionnaires de s'affilier aux partis politiques. Cette mesure, qui n'affectait qu'une seule forme d'exercice de la liberté d'association, était proportionnée au regard des buts visés et non attentatoire à la substance de ladite liberté. La Cour constitutionnelle n'a pas exclu que la législation en vigueur puisse être modifiée à l'avenir, sous réserve d'un fonctionnement des institutions et mécanismes démocratiques suffisamment performant pour que le maintien des restrictions concernées ne soit plus indiqué.

B. Le droit international

1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

24. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

Article 22

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police. »

2. Le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 15 juillet 2002 sur le droit d'association des membres du personnel professionnel des forces armées

25. Selon ledit rapport, les restrictions imposées à la liberté d'association des membres du personnel professionnel des forces armées par les États membres du Conseil de l'Europe varient. En Autriche, au Danemark, en Finlande, en Norvège, en Suède et en Suisse la liberté de réunion et d'association des personnels militaires ne fait l'objet d'aucune restriction. D'autres États membres, tels que l'Allemagne, la Hongrie, le Luxembourg et les Pays-Bas, ont choisi des formes intermédiaires et permettent aux membres des forces armées de s'affilier et de participer activement à des associations qui défendent leurs intérêts professionnels, mais réglementent sous une certaine forme leur affiliation à des partis politiques. Aux Pays-

Bas, toutes les activités politiques sont autorisées à l'exception de la condition de membre du Parlement. En Allemagne, le personnel militaire peut s'affilier activement à des partis politiques mais ils doivent se conformer à leurs devoirs de fonction. Au Luxembourg, les activités politiques du personnel militaire sont autorisées, mais il ne peut pas s'affilier à des organismes représentatifs au niveau national ou local. Le personnel militaire hongrois a la possibilité de se présenter aux élections parlementaires ou municipales mais son statut militaire est suspendu jusqu'à la fin du mandat. Ce statut peut ensuite être rétabli si l'intéressé le souhaite. De nombreux États membres n'autorisent pas la participation à des activités politiques et l'affiliation à des partis politiques. Ils estiment que les membres des forces armées doivent conserver une position de neutralité politique. L'Azerbaïdjan, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine interdisent l'affiliation aux partis politiques mais octroient (sous des formes réglementées) le droit d'association pour la défense des intérêts professionnels du personnel militaire. La Croatie, la France, l'Italie, la Pologne interdisent expressément au personnel militaire d'organiser des syndicats et des partis politiques au sein des forces armées.

EN DROIT

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

26. Le requérant se plaint que l'interdiction qui lui est faite par la loi de s'affilier aux partis politiques porte atteinte à son droit à la liberté d'association garanti par l'article 11 de la Convention, ainsi libellé :

«1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

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. »

27. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

28. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Le Gouvernement

29. Tout en admettant que l'interdiction en cause constitue une ingérence dans le droit du requérant à la liberté d'association, le Gouvernement soutient qu'il s'agit d'une mesure justifiée au regard de l'article 11 § 2 de la Convention.

30. Le Gouvernement rappelle que dans l'affaire *Rekvényi c. Hongrie*, 20 mai 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-III, l'interdiction faite à un agent de police de s'affilier aux partis politiques a été jugée compatible avec la Convention. Dans ce contexte il fait valoir les similarités entre la police et la garde municipale. Le Gouvernement souligne que les agents de cette dernière sont supervisés par le chef national et les chefs régionaux de la police et, à l'instar des policiers, peuvent appliquer des mesures de contrainte et se servir d'armes à feu. La protection offerte aux agents de garde municipale est équivalente à celle reconnue à l'ensemble des agents de l'État.

31. Le Gouvernement affirme que, à l'instar de l'affaire *Rekvényi*, l'interdiction faite à certaines catégories de fonctionnaires polonais de s'affilier aux partis politiques est en rapport avec l'histoire récente du pays et s'explique par la nécessité de préserver la neutralité et l'impartialité de la fonction publique. Le fait que les agents de garde communale exercent essentiellement au niveau local ne rend pas l'interdiction en cause moins pertinente, étant donné qu'actuellement les collectivités locales sont un terrain d'affrontement politique important.

32. Le Gouvernement souligne l'importance du bon fonctionnement de la garde municipale pour les collectivités locales. L'éventuelle implication de ses agents dans les activités d'un parti politique, parallèlement à leur fonction, pourrait saper la confiance que lesdits agents se doivent d'inspirer aux citoyens au service desquels ils travaillent. Considérée dans ce contexte, l'interdiction litigieuse répond à « un besoin social impérieux ».

33. Le Gouvernement fait valoir l'absence de portée absolue de l'interdiction litigieuse, compte tenu des possibilités existantes pour les agents de garde municipale de participer aux activités publiques sous d'autres formes que l'affiliation à un parti politique, notamment par voie

d'adhésion aux syndicats et associations ou par l'exercice du droit de vote et de candidature aux élections législatives, locales ou à la fonction de maire.

34. Le Gouvernement affirme que l'interdiction litigieuse se justifie directement sur le fondement de l'article 11 § 2 de la Convention, compte tenu des similarités entre la garde municipale et la police. En outre, dans la mesure où la mission de la garde municipale consiste en la protection de l'ordre public, ce corps de fonctionnaires fait partie intégrante de l'administration de l'État.

2. Le requérant

35. Le requérant rejette les arguments du Gouvernement. Selon lui, la garde municipale ne peut être valablement comparée à la police. D'abord, le statut de ses agents est régi par une loi distincte de celle concernant les policiers ; en outre, leurs attributions relèvent exclusivement de la protection de l'ordre public tandis que la police a pour mission de poursuivre les auteurs d'infractions. En règle générale, les agents de garde municipale ont pour mission d'assister la police et ne peuvent se substituer à ses agents ; certaines de leurs attributions peuvent être exercées sous la supervision des policiers mais non pas à leur place. Enfin, seuls les gardiens municipaux pourvus d'une autorisation spécifique peuvent porter des armes à feu.

36. Le requérant estime que l'argument du Gouvernement fondé sur la nécessité de dépolitiser la garde municipale n'est pas pertinent en l'espèce, cette dernière étant un corps récent, constitué en 1989, soit après la chute du régime communiste.

37. Le requérant ajoute en dernier lieu que les termes figurant à la seconde phrase de l'article 11 § 2 appellent une interprétation restrictive.

3. Appréciation de la Cour

38. A titre liminaire, la Cour signale que la présente affaire ne concerne qu'un aspect de la liberté d'association du requérant, à savoir son droit d'affiliation aux partis politiques. Puisque le requérant conserve son droit d'exercer ladite liberté sous d'autres formes, telles que les syndicats ou les associations, aucune question particulière ne se pose en l'espèce sous cet angle.

39. La Cour considère que l'argument du Gouvernement mettant en avant les similarités entre la présente affaire et l'affaire *Rekvényi c. Hongrie* est sans intérêt en l'espèce. En effet, l'affaire *Rekvényi* se distingue du cas présent par son contexte particulier de transformation politique en Hongrie. En outre, elle porte principalement sur des restrictions au droit à la liberté d'expression (l'article 10 de la Convention) et n'aborde qu'accessoirement

le droit à la liberté de réunion et d'association (l'article 11 de la Convention).

40. La Cour rappelle dans ce contexte que, bien que les principes applicables aux libertés d'expression et d'association soient voisins, à la différence de l'article 10 de la Convention, l'article 11 dans son paragraphe 2 autorise *expressis verbis* les États d'apporter des restrictions légitimes à la liberté d'association de membres de ses forces armées, de sa police ou de son administration. Ceci implique que, dans la mesure où lesdits corps de fonctionnaires soient concernés, l'article 11 de la Convention s'appliquera de manière distincte de l'article 10.

41. La Cour rappelle que le droit à la liberté de réunion et d'association est un droit fondamental dans une société démocratique et, à l'instar du droit à la liberté d'expression, l'un des fondements de pareille société (*Djavit An c. Turquie*, n° 20652/92, 20 février 2003, § 56).

42. Toutefois, la liberté d'association ne revêt pas un caractère absolu et peut faire l'objet des restrictions ; celles-ci ne se justifient sous l'angle de l'article 11, que si, « prévues par la loi », elles poursuivent un ou plusieurs buts légitimes au regard du paragraphe 2 et sont « nécessaires, dans une société démocratique », pour atteindre ce ou ces buts (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n° 34503/97, § 117, 12 novembre 2008). Si les principes énoncés par l'article 11 de la Convention s'appliquent également aux membres de la fonction publique, au regard de la formulation du paragraphe 2 de cette disposition, il apparaît légitime pour l'État de les soumettre à certaines restrictions en raison de leur statut particulier impliquant, entre autres, un devoir de réserve.

43. En se référant au cas d'espèce la Cour relève qu'il n'est pas controversé entre les parties que l'interdiction faite au requérant de s'affilier aux partis politiques constitue une ingérence dans son droit à la liberté d'association « prévue par la loi », au sens du § 2 de l'article 11 de la Convention.

44. Quant à la question de savoir si l'interdiction litigieuse poursuit un but légitime, la Cour relève qu'il ressort de la motivation de l'arrêt susmentionné de la Cour constitutionnelle polonaise que cette mesure tend à garantir la neutralité politique et l'impartialité des agents de garde municipale, et à préserver la confiance légitime des citoyens envers ce corps de fonctionnaires. Il s'agit de valeurs indispensables à l'accomplissement efficace de la mission dévolue aux agents concernés par la loi en matière de protection de l'ordre public, de la sécurité et des droits et libertés des citoyens. La Cour note plus particulièrement que l'interdiction en cause tend à soustraire ce corps de fonctionnaires à l'influence directe des partis politiques et à garantir que son efficacité ne pâtit pas de l'éventuelle corrosion de la neutralité politique de certains agents. La Cour estime que la volonté de préserver une fonction publique impartiale, politiquement neutre et détachée du combat politique constitue un but légitime dans une société

démocratique. Elle rejoint l'avis de la Cour constitutionnelle polonaise selon lequel le fait d'autoriser l'implication des agents concernés dans les activités des partis politiques pourrait déboucher sur l'importation au sein de ce corps de fonctionnaires des conflits politiques et sur son instrumentalisation au profit d'intérêts partisans et sélectifs. Une telle situation constituerait un obstacle à l'efficacité et à la disponibilité dudit corps de fonctionnaires, préjudiciable à l'intérêt de l'État et des citoyens.

45. La Cour note également que dans son arrêt susmentionné, la Cour constitutionnelle polonaise a fait observer que les mesures destinées à garantir la neutralité politique de certaines catégories d'agents publics, dont notamment ceux « en uniforme », pouvaient se justifier par des considérations tenant au passé d'un pays. Bien que les motifs de cette nature, d'ordre historique pour ce qui concerne la Pologne, ne soient plus décisifs dans le contexte actuel de ce pays (contrairement à la situation décrite dans l'affaire *Rekvényi*), ils demeurent tout de même pertinents dans une certaine mesure, notamment pour la préservation de la confiance légitime des citoyens envers l'État et ses institutions. La Cour observe en marge que la Cour constitutionnelle polonaise n'a pas exclu que la législation portant l'interdiction mise en cause par le requérant puisse être modifiée à l'avenir, sous réserve de mécanismes démocratiques suffisamment performants pour que le maintien des restrictions actuelles ne soit plus indiqué.

46. Au regard de ce qui précède, la Cour considère que l'interdiction litigieuse poursuit une fin légitime, au sens de l'article 11 § 2 de la Convention, à savoir la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public et des droits et libertés d'autrui.

47. Reste à savoir si l'interdiction en cause est « nécessaire dans une société démocratique » et proportionnée au but légitime poursuivi.

48. La Cour rappelle ici que l'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 11 § 2, implique « un besoin social impérieux » (voir, par analogie avec l'article 10 de la Convention *Vogt c. Allemagne*, n° 17851/91, 26 septembre 1996, § 52). Il appartient aux autorités nationales d'évaluer s'il existe un « besoin social impérieux » d'imposer une restriction donnée dans l'intérêt général.

49. Cette évaluation est soumise au contrôle de la Cour qui, en tenant compte des circonstances de chaque affaire, doit rechercher si un juste équilibre a été respecté entre le droit fondamental de l'individu à la liberté d'association et l'intérêt légitime d'un État démocratique à veiller à ce que sa fonction publique œuvre aux fins énoncées à l'article 11 § 2 de la Convention. En exerçant ce contrôle, la Cour doit tenir compte du fait que, quand la liberté d'association des fonctionnaires se trouve en jeu, les "devoirs et responsabilités" visés à l'article 11 § 2 revêtent une importance particulière qui justifie de laisser aux autorités nationales une certaine marge d'appréciation pour juger si l'ingérence dénoncée est proportionnée au but

visé (*Vogt* précité, § 53, ou *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, n° 22954/93, § 61, 2 septembre 1998).

50. La Cour rappelle ici son observation au paragraphe 39 ci-dessus aux termes de laquelle la dernière phrase de l'article 11 § 2 de la Convention autorise explicitement les États d'apporter des restrictions à l'exercice du droit à la liberté de réunion et d'association par les membres des forces armées, de la police et de l'administration de l'État. La Cour estime que la disposition concernée, qui se réfère en premier lieu aux corps de fonctionnaires armés, s'applique tout particulièrement à cette catégorie spécifique d'agents publics à laquelle appartiennent les membres de garde communale. Elle note en même temps que l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont le libellé est similaire à celui de l'article 11 de la Convention, dispose que les États peuvent restreindre le droit d'association des membres des forces armées et de la police (voir, le paragraphe 25 ci-dessus).

51. La Cour observe également que sa jurisprudence constante confère aux autorités nationales une marge d'appréciation étendue en matière de réglementation du statut et des conditions de carrière des agents de l'État participant directement à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'État. En parallèle, l'arrêt susmentionné de la Cour constitutionnelle polonaise fait apparaître que le législateur polonais a habilité les autorités à déterminer le statut des agents de l'État en fonction de la spécificité des attributions dévolues à chaque corps de fonctionnaires. Compte tenu de leur rôle particulier au sein des structures de l'État, les agents « en uniforme » peuvent être soumis à cet égard à des exigences plus sévères que celles applicables aux autres catégories de fonctionnaires.

52. La Cour relève que le rapport susmentionné de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe indique que les solutions adoptées par les différents pays membres du Conseil de l'Europe en matière de réglementation de la liberté d'association de leurs agents « en uniforme », en l'occurrence ceux des forces armées, varient d'un État à l'autre, en fonction des traditions nationales. Certains États interdisent l'affiliation desdits agents aux partis politiques, tandis que d'autres l'autorisent ou bien soumettent l'exercice de ce droit à des conditions particulières.

53. La Cour observe que la Cour constitutionnelle polonaise a, dans son arrêt susmentionné, insisté sur le fait que la neutralité politique des personnes appartenant à la fonction publique était une valeur qui prime sur leur liberté d'association. La Cour constitutionnelle polonaise a rappelé que l'appartenance à la fonction publique n'impliquait pas pour les agents de l'État seulement des privilèges mais aussi des devoirs particuliers. L'importance de certains corps de fonctionnaires pour le bon fonctionnement d'une société démocratique rendait nécessaire d'assurer leur

neutralité politique par le biais de mesures telles que l'interdiction d'affiliation aux partis politiques. Ladite mesure, destinée à garantir la séparation requise entre les corps de fonctionnaires chargés de l'application de la loi et les partis ou groupement politiques, visait à prévenir l'éventuel conflit d'intérêts susceptible de se produire en cas d'appartenance desdits agents à un parti politique parallèlement à l'exercice de leurs fonctions. L'éventuelle implication des agents concernés dans les conflits partisans, en conséquence de leur affiliation à des partis politiques, pouvait porter préjudice à la stabilité, à l'objectivité et à la continuité du service public, au détriment de l'intérêt de l'État et des citoyens.

54. La Cour, qui souscrit aux observations de la Cour constitutionnelle polonaise, relève que la garde communale n'est pas l'unique corps de fonctionnaires concerné par l'interdiction de s'affilier aux partis politiques. Cette mesure s'applique au même titre aux autres catégories d'agents de l'État polonais soit directement en vertu de la Constitution, soit en vertu des lois ordinaires. Ce dernier cas de figure concerne en particulier la police, les forces armées, la police des frontières, soit des corps fondés sur des principes comparables à ceux régissant le fonctionnement de la garde municipale. En règle générale, relèvent de l'interdiction litigieuse les agents impliqués dans des missions sensibles du point de vue de l'intérêt général, notamment celles en rapport avec la sécurité intérieure et extérieure de l'État, celle des citoyens et les activités de nature confidentielle. La Cour observe que, bien que la garde municipale ne soit pas un corps militarisé à l'égal de la police, sa structure est également fondée sur les principes de la subordination hiérarchique, d'obéissances aux ordres et du respect des règles de discipline. De surcroît, dans l'exercice de leurs fonctions, les agents de garde municipale peuvent appliquer les mesures de contrainte susceptibles d'ingérence dans les droits et libertés des citoyens ; une loi récente a encore étendu leurs attributions en la matière. De l'avis de la Cour, les attributions et le mode de fonctionnement de la garde communale justifient l'adoption de restrictions plus importantes à la liberté d'association de ses membres en vue de la préservation de leur neutralité politique.

55. La Cour relève que les dispositions de la loi sur la garde communale font apparaître un lien particulier entre ce corps de fonctionnaires et les collectivités locales. Ces agents sont subordonnés aux autorités communales, compétentes pour nommer et destituer leurs responsables, définir son mode de fonctionnement et surveiller ses activités. La Cour note dans ce contexte que, suite au processus de décentralisation des pouvoirs publics vers les collectivités locales, dans lequel l'État polonais s'est fortement impliqué depuis le rétablissement du régime démocratique en 1989, lesdites collectivités sont devenues des acteurs majeurs de la vie politique. Ainsi, compte tenu de la politisation croissante de ces structures, il ne peut être exclu que des interférences entre la politique et les corps de

fonctionnaires concernés, susceptible de porter atteinte à sa neutralité, puissent se produire également à l'échelon local.

56. En outre, la spécificité de la garde communale par rapport aux forces de l'État réside dans son ancrage territorial et ses relations de proximité avec les populations aux services desquelles travaillent ses agents. La mission qui lui est dévolue, qui s'apparente à une mission de police de proximité, revêt une grande importance pour les citoyens. Il est évident que pour que ladite mission puisse être remplie de manière optimale, les rapports entre les agents concernés et ces citoyens doivent s'appuyer sur la confiance mutuelle. Ces derniers peuvent légitimement escompter qu'à l'occasion de leurs démarches personnelles auprès de la garde municipale, ils seront assistés par des agents tout à fait détachés du combat politique (voir, par analogie, *Ahmed* précité, § 53).

57. Quant à l'étendue de la restriction imposée à la liberté d'association du requérant, la Cour partage l'avis de la Cour constitutionnelle polonaise selon laquelle celle-ci n'est pas constitutive d'une atteinte à la substance de la liberté en question. Elle note que les dispositions régissant le statut des agents de garde communale font apparaître que ceux-ci conservent le droit d'exprimer leurs opinions et préférences politiques sous d'autres formes que l'affiliation à un parti politique. En particulier, ils peuvent adhérer à des syndicats et à des associations, voter et se porter candidat aux élections législatives, locales ou à la fonction de maire. Ainsi, il n'apparaît pas que cette mesure ait pour vocation d'interdire l'éventuelle implication des agents concernés dans toute activité politique ; elle ne s'applique qu'aux activités susceptibles d'impliquer une réelle possibilité pour eux d'influer sur le pouvoir et la politique de l'État.

58. Compte tenu de ce qui précède, tenant compte de la marge d'appréciation reconnue aux autorités nationales en la matière (*Ahmed et autres*, précité, § 65), la Cour estime que l'interdiction faite au requérant de s'affilier à un parti politique n'enfreint pas l'article 11 de la Convention. Partant, elle conclut à l'absence de violation de cette disposition.

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.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 avril 2012, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early
Greffier

David Thór Björgvinsson
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion concordante du juge David Thór Björgvinsson.

D.T.B.
T.L.E.

OPINION CONCORDANTE DU JUGE DAVID THÓR BJÖRGVINSSON

(Traduction)

C'est avec beaucoup d'hésitations que j'ai voté pour la non-violation de la Convention dans la présente affaire.

Comme le souligne le paragraphe 45 de l'arrêt, la Cour constitutionnelle polonaise a jugé que les restrictions litigieuses pouvaient se justifier par des considérations tenant au passé communiste du pays. Estimant que celles-ci demeurent pertinentes en Pologne, notre Cour admet que les restrictions litigieuses sont importantes pour la préservation de la confiance légitime des citoyens envers l'État et ses institutions.

Il me paraît quelque peu étonnant que la Cour constitutionnelle polonaise ait estimé que la Pologne se trouvait encore, d'une certaine façon, dans une période transitoire plus de douze ans après l'effondrement du communisme. Cela étant, je ne suis pas en mesure de réfuter cette opinion. Après tout, la Cour constitutionnelle est mieux placée qu'un juge international pour apprécier la nécessité des restrictions en cause à la lumière de la situation actuelle. Toutefois, je pense que les limitations apportées au droit du requérant d'adhérer à un parti politique ne peuvent se justifier qu'au regard de ce contexte historique et transitoire.

Hormis cette période exceptionnelle de transition, aucun argument ne peut à mes yeux légitimer l'imposition d'une interdiction définitive d'adhérer à un parti politique à des personnes se trouvant dans la même situation que le requérant. C'est pourquoi je souscris à l'avis formulé par le juge Fischbach dans son opinion partiellement dissidente jointe à l'arrêt *Rekvényi c. Hongrie*, selon lequel « (...) les mauvaises expériences du régime communiste devraient inciter les responsables politiques à changer de pédagogie afin de consolider le processus démocratique et de préparer l'avenir dans un esprit d'ouverture et de tolérance. »