



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

AFFAIRE GORZELIK ET AUTRES c. POLOGNE

(Requête n° 44158/98)

ARRÊT

STRASBOURG

17 février 2004

En l'affaire Gorzelik et autres c. Pologne,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

MM. L. WILDHABER, *président*,

C.L. ROZAKIS,

J.-P. COSTA,

G. RESS,

G. BONELLO,

P. KŪRIS,

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ,

MM. C. BÎRSAN,

J. CASADEVALL,

B. ZUPANČIČ,

M^{me} H.S. GREVE,

MM. E. LEVITS,

A. KOVLER,

M^{mes} A. MULARONI,

E. STEINER,

MM. S. PAVLOVSCHI,

L. GARLICKI, *juges*,

et de M. P.J. MAHONEY, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 2 juillet 2003 et le 28 janvier 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 44158/98) dirigée contre la République de Pologne et dont trois ressortissants de cet Etat, M. Jerzy Gorzelik, M. Rudolf Kołodziejczyk et M. Erwin Sowa (« les requérants »), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 18 juin 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants, qui avaient été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, étaient représentés par M^e S. Waliduda, avocat au barreau de Wrocław, Pologne. Le gouvernement polonais (« le Gouvernement ») était représenté par son agent, M. K. Drzewicki, du ministère des Affaires étrangères.

3. Les requérants alléguaient la violation de l'article 11 de la Convention à raison du refus de les autoriser à enregistrer une association dénommée « Union des personnes de nationalité silésienne ».

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit Protocole).

5. Elle a été attribuée à la quatrième section de la Cour. Par une décision du 17 mai 2001, après une audience portant à la fois sur les questions de recevabilité et sur celles de fond (article 54 § 3 du règlement), la requête a été déclarée recevable par une chambre de cette section composée de M. G. Ress, président, M. A. Pastor Ridruejo, M. L. Caflisch, M. J. Makarczyk, M. V. Butkevych, M. J. Hedigan et M^{me} S. Botoucharova, juges, ainsi que de M. V. Berger, greffier de section.

6. Le 20 décembre 2001, la chambre a rendu son arrêt dans lequel elle concluait à l'unanimité à la non-violation de l'article 11 de la Convention.

7. Le 20 mars 2002, les requérants ont demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre au titre des articles 43 de la Convention et 73 du règlement.

8. Le 10 juillet 2002, un collège de la Grande Chambre a fait droit à cette demande.

9. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement. Le 1^{er} juillet 2002, M. Makarczyk, juge ayant siégé au titre de la Pologne dans la chambre originaire (articles 27 § 3 de la Convention et 24 § 2 d) du règlement), a démissionné. Par la suite, le 16 juin 2003, il s'est déporté de l'affaire (articles 23 § 7 de la Convention et 26 § 3 et 28 du règlement). Il a été remplacé par M. L. Garlicki, qui lui a succédé en tant que juge élu au titre de la Pologne.

10. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé un mémoire.

11. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 2 juillet 2003 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. K. DRZEWICKI,

M^{me} R. KOWALSKA,

M. K.W. CZAPLICKI,

M^{mes} M. KOSICKA,

D. GŁOWACKA-MAZUR,

M. D. RZEMIENIEWSKI,

M^{me} R. HLIWA,

agent,

conseil,

conseillers ;

4 ARRÊT GORZELIK ET AUTRES c. POLOGNE – OPINION CONCORDANTE COMMUNE
À MM. LES JUGES COSTA ET ZUPANČIČ, À LAQUELLE SE RALLIE M. LE JUGE KOVLER

– *pour les requérants*

M. S. WALIDUDA,	<i>conseil,</i>
M ^{me} M. KRYGIEL-BARTOSZEWICZ,	
M. D. TYCHOWSKI,	<i>conseillers.</i>

M. Gorzelik, l'un des requérants, était également présent.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Waliduda, M. Drzewicki et M^{me} Kowalska. M. Gorzelik est également intervenu brièvement en réponse à une question de la Cour.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

12. Les requérants sont nés en 1971, 1940 et 1944 respectivement. Ils résident tous en Pologne, M. Gorzelik et M. Sowa à Katowice, et M. Kołodziejczyk à Rybnik.

A. Contexte général

13. La Silésie (*Śląsk*) est une région historique qui se trouve actuellement dans le Sud-Ouest de la Pologne. Originellement une province polonaise, elle devint une possession du royaume de Bohême en 1335. Elle devint autrichienne en 1526, lorsque le royaume de Bohême passa à la monarchie des Habsbourg, et fut acquise par la Prusse en 1742 dans le cadre du Traité de Berlin.

Après la Première Guerre mondiale, un plébiscite pour déterminer si la haute Silésie devait demeurer allemande ou passer à la Pologne fut prévu par le Traité de Versailles de 1919. Les résultats du plébiscite organisé en 1921 furent favorables à l'Allemagne, sauf pour ce qui était de la partie extrême-orientale de la haute Silésie. A la suite d'une insurrection armée des Polonais en 1922, la Société des Nations accepta un partage du territoire ; la Pologne recouvra alors la plus grande partie de la région industrialisée, y compris Katowice.

Dans le cadre des accords de Munich de 1938, la majeure partie de la Silésie tchèque fut partagée entre l'Allemagne et la Pologne. Après la conquête allemande de la Pologne en 1939, l'ensemble de la Silésie polonaise fut annexée par l'Allemagne.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la frontière d'avant 1938 entre la Pologne et la Tchécoslovaquie fut restaurée. La frontière occidentale du pays fut fixée suivant le cours de l'Oder et celui de la Neisse

de Lusace. En fait, l'ensemble de l'ancienne Silésie allemande à l'est de la Neisse de Lusace fut incorporée à la Pologne, alors que seule une petite partie de la basse Silésie à l'ouest de la Neisse demeura rattachée à l'ancien *Land* est-allemand de Saxe.

14. Selon certains linguistes, le polonais ne connaît pratiquement pas de différences d'une région à l'autre ; il est cependant possible d'identifier au moins deux variétés linguistiques régionales : le cachoube et le silésien¹. A l'audience, M. Gorzelik, l'un des requérants, a décrit le silésien comme une langue qui n'était toujours pas codifiée et qui était un mélange de tchèque, d'allemand et de polonais.

15. Du 2 mai au 8 juin 2002, un recensement, intitulé « le recensement national de la population et des logements », fut effectué en Pologne. Son objet était de réunir les données démographiques du pays : répartition de la population, caractéristiques sociales, activité professionnelle, niveau de vie et logement. Le recensement abordait également des questions relatives à la nationalité et à l'appartenance nationale. Dans l'une des questions relatives à l'appartenance nationale, la définition suivante était donnée :

« L'appartenance nationale est une caractéristique individuelle déclarée (fondée sur un sentiment subjectif) de tout être humain, exprimant son lien affectif, culturel ou généalogique (lié à l'origine des parents) avec une nation donnée. »

D'après le rapport sur le recensement établi par l'Institut national de la statistique (*Główny Urząd Statystyczny*), 36 983 700 personnes (96,64 % de la population) se sont dites polonaises, 471 500 personnes (1,23 % de la population) se sont déclarées non polonaises, dont 173 200 se sont affirmées « silésiennes ».

B. La procédure d'enregistrement de l'association des requérants

1. La procédure en première instance

16. A une date non précisée, les requérants, qui se disent « Silésiens », décidèrent avec cent quatre-vingt-dix autres personnes de créer une association (*stowarzyszenie*) dénommée « Union des personnes de nationalité silésienne » (*Związek Ludności Narodowości Śląskiej*). Les membres fondateurs adoptèrent par la suite les statuts de l'association. Les requérants furent élus au conseil d'administration provisoire (*Komitet Założycielski*) et autorisés à faire le nécessaire en vue de l'enregistrement de l'association.

17. Le 11 décembre 1996, les intéressés, agissant au nom du conseil d'administration provisoire de l'« Union des personnes de nationalité silésienne », demandèrent l'enregistrement de leur association auprès du

1. Source : John A. Dunn, *The Slavonic Languages in the Post-Modern Era* (Les langues slaves dans l'ère post-moderne) (www.arts.gla.ac.uk)

tribunal régional (*Sąd Wojewódzki*) de Katowice. Ils s'appuyèrent notamment sur l'article 8 § 2 de la loi du 7 avril 1989 sur les associations (*Prawo o stowarzyszeniach* – « la loi sur les associations »). Ils présentèrent les statuts ainsi que les autres documents requis par la loi susmentionnée.

18. Les dispositions générales pertinentes des statuts se lisaient ainsi :

« 1. Il est créé une association dénommée « Union des personnes de nationalité silésienne » (ci-après « l'union »).

2. L'union mène ses activités sur le territoire de la République de Pologne ; elle peut créer des sections locales.

(...)

6. 1) L'union peut adhérer à des organisations nationales ou internationales si les buts poursuivis par [celles-ci] correspondent à ceux auxquels elle tend. »

19. Les buts de l'association et les moyens de les atteindre étaient ainsi décrits :

« 7. L'union a pour buts :

- 1) d'éveiller et de renforcer la conscience nationale des Silésiens ;
- 2) de rétablir la culture silésienne ;
- 3) de promouvoir la Silésie ;
- 4) de protéger les droits ethniques des personnes de nationalité silésienne ; [et]
- 5) d'assurer une protection sociale aux membres de l'union.

8. Pour réaliser ses buts, l'union :

- 1) organise des conférences, séminaires, cours de formation et réunions, crée des bibliothèques et clubs, et mène des recherches scientifiques ;
- 2) organise des activités culturelles et pédagogiques à l'intention des membres de l'union et d'autres personnes ;
- 3) mène des activités de promotion et de publication ;
- 4) défend les emblèmes et les couleurs de la Silésie et de la haute Silésie ;
- 5) organise des manifestations ou [autres] actions de protestation ;
- 6) organise des événements sportifs (...) et d'autres activités de loisirs ;
- 7) crée des écoles et autres établissements d'enseignement ;
- 8) coopère avec d'autres organisations ;

9) mène des activités commerciales pour financer la réalisation des buts de l'union – ce qui peut inclure la création d'établissements commerciaux et la coopération avec d'autres organismes [commerciaux] ;

10) crée des organes ou personnes [morales] en vue de réaliser les buts de l'union ; et

11) conduit tout autre type d'activité. »

20. Les articles 9 et 10, qui portaient sur la qualité de membre, se lisaient ainsi :

« 9. L'union se compose de deux catégories de membres : les membres ordinaires et les membres bienfaiteurs.

10. Toute personne de nationalité silésienne peut devenir membre ordinaire de l'union. »

21. Le passage pertinent de l'article 15 des statuts était ainsi libellé :

« Une personne cesse d'être membre de l'union lorsque :

(...)

2. a) sur la base d'une proposition motivée du bureau, le conseil d'administration décide de la priver de sa qualité de membre ;

b) la proposition susmentionnée du bureau peut se fonder notamment sur le fait que le membre en question ne remplit pas les conditions d'adhésion énoncées dans les statuts ou n'accomplit pas ses devoirs de membre tels que stipulés à l'article 14. »

22. L'article 30 énonçait :

« L'union est une organisation de la minorité nationale silésienne. »

23. Par la suite, le tribunal régional de Katowice, conformément à l'article 13 § 2 de la loi sur les associations (paragraphe 39 ci-après), notifia au gouverneur (*Wojewoda*) de Katowice une copie de la demande des requérants ainsi que des pièces jointes pertinentes.

24. Le 27 janvier 1997, le gouverneur de Katowice soumit au tribunal, par le biais du département des affaires civiles (*Wydział Obywatelski*), ses observations sur la demande. Celles-ci renfermaient des arguments circonstanciés contre l'enregistrement de l'association, dont l'essentiel était ainsi libellé :

« i) On ne saurait affirmer qu'il existe des « Silésiens » [*Ślęzak*] au sens de représentants d'une « nationalité silésienne » distincte. Le terme « Silésien » désigne un représentant d'un groupe ethnique local, non d'une nation. L'article 7 § 1 des statuts le confirme, l'association ayant simplement pour but « d'éveiller et de renforcer la conscience nationale des Silésiens ». (...)

ii) Les recherches sociologiques invoquées par les requérants pour démontrer l'existence d'une « nationalité silésienne » contrastent avec de nombreuses autres publications scientifiques. La sociologie polonaise établit une distinction entre « patrie

8. ARRÊT GORZELIK ET AUTRES c. POLOGNE – OPINION CONCORDANTE COMMUNE
À MM. LES JUGES COSTA ET ZUPANČIČ, À LAQUELLE SE RALLIE M. LE JUGE KOVLER

régionale » et « patrie idéologique ». En allemand, cette distinction s'exprime par les termes *Heimat* (patrie régionale) et *Vaterland* (patrie idéologique). Les recherches sur lesquelles s'appuient les requérants mentionnent simplement le sentiment d'appartenance des habitants de Silésie, indiquant que leur sentiment d'appartenance régionale l'emporte sur leur sentiment d'appartenance nationale. (...)

iii) L'article 10 des statuts énonce que toute personne de nationalité silésienne peut devenir membre ordinaire de l'association, mais ne définit pas clairement les critères visant à établir si une personne donnée remplit ou non cette condition. Ce manque de précision est contraire à l'article 10 § 1 i) et iv) de la loi sur les associations. De plus, il confère un caractère illégal à l'article 15 § 2 b) des statuts, car cette disposition permet au conseil d'administration de priver une personne de sa qualité de membre si elle ne remplit pas les conditions énoncées dans les statuts. (...)

iv) L'article 30 des statuts, qui qualifie l'union d'« organisation de la minorité nationale silésienne », est trompeur et ne correspond pas à la réalité. Rien ne permet de considérer les Silésiens comme une minorité nationale. Les reconnaître comme une minorité serait contraire aux articles 67 § 2 et 81 § 1 de la Constitution [dans sa version antérieure] qui garantissent l'égalité des droits aux citoyens polonais. En particulier, en vertu des dispositions pertinentes de la loi du 28 mai 1993 sur les élections au *Sejm*^[2] [*Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*] (ci-après « la loi de 1993 sur les élections »), l'union, du fait de son enregistrement, se trouverait favorisée dans la répartition des sièges au Parlement. Elle bénéficierait des droits et privilèges garantis aux minorités nationales en matière d'enseignement dans leur langue maternelle et d'accès aux médias. L'enregistrement porterait préjudice à d'autres groupes ethniques polonais, tels que les Cracoviens [*Krakowiacy*], Górale [*Górale* – « Montagnards »] et Mazures [*Mazurzy*], et marquerait un retour au tribalisme [*podziały plemienne*] qui existait avant la création de l'Etat polonais. (...)

v) Nous recommandons donc à l'association d'amender les statuts afin de tenir compte des observations ci-dessus. En particulier, il y a lieu de modifier le nom trompeur de l'association, d'énoncer sans ambiguïté les conditions d'adhésion et de supprimer l'article 30. A notre avis, ce sont là les conditions d'enregistrement de l'association. »

25. Le 13 mars 1997, les requérants déposèrent un mémoire en réponse à ces arguments. Ils soutinrent que la non-reconnaissance par la majorité des Polonais de l'existence d'une nation silésienne ne signifiait pas qu'une telle nation n'existait pas. Ils citèrent diverses publications scientifiques et expliquèrent que le fait que les Silésiens constituaient un groupe distinct avait déjà été admis à la fin de la Première Guerre mondiale ; de plus, les Silésiens avaient toujours cherché à préserver leur identité et formé un groupe distinct, que la haute Silésie appartint à l'Allemagne ou à la Pologne. Par conséquent, toute comparaison entre les Silésiens et les Cracoviens ou les Górale était totalement injustifiée, ces derniers groupes ne s'étant jamais considérés comme des minorités nationales et n'ayant jamais été perçus comme telles par le passé. Enfin, les requérants citèrent certaines lettres du ministère de l'Intérieur qui avaient été publiées par la presse et indiquaient

1. Le *Sejm* est la diète ou chambre basse du Parlement polonais.

que le projet de loi sur les minorités nationales et ethniques³ énonçait expressément que « la déclaration d'une personne selon laquelle elle appart[enait] à une minorité ne fer[ait] l'objet d'aucune objection et d'aucun contrôle de la part des pouvoirs publics ».

26. Le 9 avril 1997, le gouverneur de Katowice soumit un mémoire au tribunal. Il confirma sa position antérieure. Le 14 avril 1997, il produisit deux lettres du ministère de l'Intérieur (datées des 4 février et 10 avril 1997 respectivement et adressées au département des affaires civiles du bureau du gouverneur de Katowice). Les passages pertinents de la lettre du 4 février 1997 étaient ainsi libellés :

« Nous partageons vos doutes sur le point de savoir si certains habitants de Silésie doivent être considérés comme une minorité nationale. Nous vous proposons donc de soumettre vos observations au tribunal, en exposant vos doutes, et de solliciter l'autorisation de participer à la procédure en qualité de partie intervenante.

Nous vous suggérons d'invoquer le fait que la Pologne n'a pas ratifié la Convention-cadre [du Conseil de l'Europe] pour la protection des minorités nationales [(« la Convention-cadre »)], si bien que les dispositions de celle-ci [ne s'appliquent pas dans l'ordre juridique interne]. (...) »

A notre sens, aucune particularité historique ou ethnographique ne justifie l'avis selon lequel les habitants de Silésie peuvent être reconnus comme une minorité nationale. »

La lettre du 10 avril 1997 se lisait ainsi en ses passages pertinents :

« (...) Les arguments invoqués par le conseil d'administration provisoire de l'association [dans son mémoire du 13 mars 1997] ne renferment aucun élément nouveau ; [en particulier] (...) [la Convention-cadre] ne constitue pas la loi applicable en Pologne.

De même, les lettres du ministère de l'Intérieur [concernant l'interprétation du projet de loi sur les minorités nationales et ethniques] ne modifient pas la situation.

Le sentiment d'appartenance à une nation relève du domaine des libertés individuelles ; il n'a en soi aucun effet juridique. [En revanche,] la création d'une organisation représentant une minorité nationale est un fait juridique qui emporte des conséquences en droit, par exemple celles visées dans la loi de 1993 sur les élections.

Dès lors, l'enregistrement de l'association dénommée « Union des personnes de nationalité silésienne » pourrait être autorisé, sous réserve que l'existence d'une telle nation ait été établie. »

27. Le 28 avril 1997, les requérants soumièrent un autre mémoire au tribunal. Ils critiquèrent les arguments du ministre de l'Intérieur, soulignant que celui-ci n'avait pas indiqué la base légale du rejet de leur demande. En

3. Ce projet de loi ne fut finalement jamais adopté par le Parlement. Un nouveau projet de loi sur les minorités nationales et ethniques en République de Pologne (« le projet de loi de 2002 sur les minorités nationales et ethniques ») a été soumis au Parlement le 11 janvier 2002.

particulier, les autorités n'avaient pas démontré qu'une quelconque disposition des statuts fût contraire à la loi, alors que, conformément à l'article 1 § 2 de la loi sur les associations, « [l'exercice] du droit à la liberté d'association ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Enfin, les requérants déclarèrent qu'ils ne modifieraient pas les statuts, notamment le nom de l'association et la teneur de l'article 30, dans le sens des recommandations des autorités. Ils acceptèrent néanmoins de libeller l'article 10 des statuts comme suit :

« Tout citoyen polonais ayant soumis une déclaration écrite affirmant qu'il est de nationalité silésienne peut devenir membre ordinaire [de l'union]. »

28. Le 23 mai 1997, le tribunal régional de Katowice tint une « audience préliminaire » (*posiedzenie wyjaśniające*) visant à recueillir des observations et précisions des parties et à régler les questions en litige. Le passage pertinent du procès-verbal de cette audience se lit ainsi :

« Les représentants du [gouverneur] déclarent que la suppression de l'article 30 des statuts de l'association ne serait pas suffisante et qu'ils exigent également que l'association modifie son nom.

Ils invoquent les arguments exposés dans le mémoire déposé en l'espèce.

Les représentants des demandeurs indiquent que l'article 30 est calqué sur une disposition analogue des statuts de l'association socioculturelle des Allemands de la province de Katowice. (...)

Le président engage les représentants des [parties] à faire certaines concessions.

Il propose notamment au conseil d'administration provisoire de supprimer l'article 30 des statuts. Toutefois, les représentants du conseil refusent catégoriquement de retirer cette disposition.

Les représentants du [gouverneur] adoptent également une position plus stricte en ce qu'ils exigent non seulement la suppression de l'article 30 mais également une modification du nom de l'association.

Les deux parties poléminent sur le point de savoir si les Silésiens doivent ou non être reconnus comme une nation ou nationalité. (...)

Les représentants du [gouverneur] sont en désaccord avec les demandeurs, affirmant que rien ne justifie d'attribuer la nationalité silésienne à des personnes.

[L'audience est suspendue et reprise ultérieurement.]

A ce stade, le représentant du [gouverneur] déclare que si les demandeurs suppriment l'article 30 des statuts, le [gouverneur] ne s'opposerait pas à l'enregistrement de l'association.

M. J. Gorzelik réagit avec véhémence à cette proposition, mais le président lui recommande d'y réfléchir.

A cet égard, les [demandeurs] sollicitent un délai pour répondre par écrit à cette suggestion et étudier la proposition du [gouverneur].

Le tribunal décide d'impartir un délai de dix jours [aux demandeurs] pour répondre à la proposition du [gouverneur] (...) »

29. Le 27 mai 1997, les requérants déposèrent un mémoire au tribunal. Ils affirmèrent qu'au cours de l'audience susmentionnée les autorités avaient « reconnu *de facto* l'existence d'une nation silésienne », notamment en acceptant le nom de l'association et certaines dispositions des statuts (à savoir les articles 7, §§ 1 et 4, et 10). Toutefois, ils soulignèrent que l'insistance mise par les autorités à exiger la suppression de l'article 30 était « injustifiée et illogique » et, par conséquent, refusèrent de modifier ou de retirer cette disposition.

Par la suite, le 16 juin 1997, le gouverneur de Katowice soumit au tribunal son mémoire final dans lequel il s'opposait à l'enregistrement de l'association.

30. Le 24 juin 1997, le tribunal régional de Katowice, siégeant à juge unique et à huis clos, accueillit la demande des requérants et enregistra leur association sous le nom d'« Union des personnes de nationalité silésienne ». Les passages pertinents des motifs de cette décision sont ainsi libellés :

« (...) Les notions de « nation » et de « minorité nationale » ont fait l'objet d'un désaccord entre [les parties]. Finalement, [les autorités compétentes] ont plaidé pour le rejet de la demande d'enregistrement de l'association.

Le tribunal juge que la demande est bien fondée [et, en tant que telle, qu'elle doit être accueillie].

Dans le préambule de la loi sur les associations, le législateur garantit [à toute personne] un droit fondamental, le droit à la liberté d'association, qui permet aux citoyens, indépendamment de leurs convictions, de participer activement à la vie publique et d'exprimer différentes opinions, ainsi que de poursuivre des intérêts personnels.

La liberté d'association est l'un des droits naturels de l'être humain. [Pour cette raison,] l'article 1 § 1 de la loi sur les associations n'établit pas l'existence du droit à la liberté d'association mais énonce simplement les modalités et les limites de son exercice, reflétant ainsi les obligations internationales de la Pologne.

Conformément à l'article 1 § 2 de la loi, le droit de fonder une association ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à l'ordre public, à la protection de la santé et de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Aucune autre restriction ne peut être apportée à l'exercice du droit de s'associer avec autrui.

Pas plus tard que le 16 juin 1997, les autorités ont fait valoir dans leur mémoire que l'enregistrement de l'association en question porterait atteinte aux droits et libertés d'autrui car il entraînerait une inégalité de traitement à l'égard des autres communautés locales dont il amoindrirait les droits.

Cet argument n'est pas convaincant car il ne ressort pas des statuts de l'association que les futures activités de celle-ci visent [à amoindrir] les droits et libertés d'autrui.

En vertu de l'article 7 des statuts, l'association a pour buts [, notamment,] d'éveiller et de renforcer la conscience nationale des Silésiens, de rétablir la culture silésienne, de promouvoir la Silésie et d'assurer une protection sociale aux membres de l'association. Aucun de ces buts n'est dirigé contre les droits et libertés d'autrui. Les moyens employés pour les atteindre ne sont pas non plus dirigés contre les droits et libertés d'autrui. Ces moyens incluent l'organisation de conférences et de séminaires, la conduite de recherches scientifiques, la création de bibliothèques, l'organisation d'activités culturelles et pédagogiques à l'intention des membres et d'autres personnes, la mise en œuvre d'activités de promotion et de publication, la défense des emblèmes et des couleurs de la Silésie et de la haute Silésie, l'organisation de manifestations ou autres actions de protestation, l'organisation d'événements sportifs, la création d'écoles et d'autres établissements d'enseignement, la mise en œuvre d'activités commerciales et la coopération avec d'autres organismes.

En résumé, l'argument selon lequel l'association enfreindrait les droits et libertés d'autrui doit incontestablement être rejeté. De plus, il y a lieu de noter que cet argument se réfère à [une simple possibilité] car seules les actions concrètes de l'association pourraient éventuellement démontrer si et, le cas échéant, à quel degré, les activités [futures] de l'association exigeraient de prendre des mesures pour protéger les droits d'autrui.

Quant aux termes « nationalité silésienne » et « minorité nationale silésienne », les problèmes que pose leur définition ne sauraient être examinés en détail par le tribunal de céans.

Il s'agit pour le tribunal de statuer sur la présente demande, conformément à l'article 13 § 1 de la loi sur les associations, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle elle a été déposée. Il est donc impossible [au cours de cette procédure] de trancher des questions aussi complexes (qui soulèvent des problèmes relevant du domaine des relations internationales).

Cela étant, aux fins de rendre une décision dans cette affaire, on peut partir du principe que la nationalité relève d'un choix personnel ; de plus, il est notoire que les Silésiens autochtones constituent une minorité en haute Silésie – du moins pour toute personne qui a séjourné pendant quelque temps dans cette région et est disposée à regarder ce fait en face. Après tout, bien qu'elles « déchirent leurs vêtements »^[4] [*sic*], les autorités, en se plaignant que les demandeurs aient osé fonder une association, ne contestent pas le fait que [les Silésiens] constituent une minorité ethnique.

4. *NdT* : référence à la Bible, Joël, chapitre 2, verset 13 : « et déchirez vos cœurs et non vos vêtements. »

Eu égard à ce qui précède et estimant que le conseil d'administration provisoire a rempli les conditions posées par les articles 8 § 4, 12 et 16, combinés avec l'article 13 § 2 de la loi sur les associations et l'article 516 du code de procédure civile, le tribunal rend la conclusion formulée dans le dispositif de la décision. »

2. La procédure d'appel

31. Le 2 juillet 1997, le gouverneur de Katowice saisit la cour d'appel (*Sąd Apelacyjny*) de cette ville. Il demanda l'infirmité de la décision de première instance, le renvoi de l'affaire à la juridiction de première instance, et la réalisation d'expertises afin de déterminer le sens des termes « nation » et « minorité nationale ». Il affirma que le tribunal de première instance avait enfreint les articles 1 § 1 et 2 de la loi sur les associations ainsi que des dispositions du code de procédure civile qu'il ne précisa pas. Le passage pertinent des moyens d'appel se lisait ainsi :

« [La juridiction de première instance] reconnaît formellement et consacre juridiquement l'existence d'une nation silésienne distincte constituant une « minorité nationale silésienne ».

A notre avis, on ne pouvait et ne devait pas rendre une décision de principe aussi importante, de portée internationale, sans avoir défini au préalable les notions de « nation » et « minorité nationale ». Le tribunal régional, en faisant abstraction de cette question – uniquement pour des raisons de délais légaux – a simplifié la procédure de façon inadmissible. En soi, cela signifie qu'il n'a pas établi l'ensemble des circonstances présentant un intérêt pour l'issue de l'affaire, ce qui, de surcroît, fournit une base suffisante à cet appel.

L'appelant reconnaît que le droit polonais ne définit pas les termes « nation » et « minorité nationale ». Toutefois, cela ne justifie pas la conclusion du tribunal régional selon laquelle « la nationalité relève d'un choix personnel ».

L'appelant ne conteste pas le droit pour une personne de décider librement de son appartenance à une minorité nationale ; cependant, une condition préalable à un tel choix est l'existence de la « nation » à laquelle cette personne a le sentiment d'appartenir.

La décision litigieuse proclame que les sentiments subjectifs de la personne concernée suffisent aux fins de la création d'une « nation » ou d'une « nationalité ». Eu égard aux répercussions sociales potentielles d'une telle conception, il est impossible d'y souscrire.

Dès lors, avant de rendre une décision sur l'enregistrement de l'« Union des personnes de nationalité silésienne », il faut rechercher s'il existe une « nation silésienne » – une nation distincte, non polonaise – et s'il est acceptable du point de vue juridique de créer une « minorité nationale silésienne ».

De l'avis de l'appelant, il n'existe aucun argument objectif permettant de conclure à l'existence d'une nation silésienne distincte. En cas de doute, (...) il y a lieu de recueillir des expertises pour résoudre la question.

Dans la décision litigieuse, la juridiction inférieure s'est attachée par principe à rechercher si les buts de l'association et les moyens pour les atteindre étaient légaux. (...) L'appelant ne conteste pas l'essentiel de ces buts ; force est de constater que des activités telles que celles visant à rétablir la culture silésienne, à promouvoir la Silésie et à assurer une protection sociale aux membres de l'association sont honorables et méritent d'être soutenues. Toutefois, ces buts peuvent être pleinement réalisés sans la disposition contestée des statuts, c'est-à-dire l'article 30 (...). En outre, rien n'empêchait les demandeurs d'intégrer les buts susmentionnés dans les statuts d'une association existante dénommée « Mouvement pour l'autonomie de la Silésie » [*Ruch Autonomii Śląska*], d'autant plus que les intéressés appartiennent à des cercles influents de cette organisation.

Que les demandeurs ne l'aient pas fait mais [au contraire] créent une association et se qualifient de « minorité nationale silésienne » démontre clairement leur véritable objectif. En fait, ils cherchent à tourner les dispositions de la loi de 1993 sur les élections, en vertu desquelles les partis ou autres organisations se présentant aux élections doivent recueillir au moins 5 ou 7 % des suffrages pour obtenir des sièges au Parlement. (...)

Un acte juridique – y compris celui que constitue l'adoption des statuts d'une association – est nul en vertu de l'article 58 § 1 du code civil s'il vise à éluder ou tourner la loi. Selon la doctrine, les vices entachant un acte juridique, ainsi que l'expose l'article 58 du code civil, peuvent constituer un motif pour refuser d'enregistrer une association.

La consécration des droits de la « minorité nationale silésienne » s'analyse en une discrimination à l'égard d'autres groupes ou communautés régionaux et ethniques, qui est contraire à l'article 67 § 2 de la Constitution, du moins pour ce qui concerne la loi électorale. (...) »

32. La cour d'appel de Katowice examina l'appel le 24 septembre 1997. Le procureur près ladite juridiction (*Prokurator Apelacyjny*) comparut à l'audience et sollicita l'autorisation de participer à la procédure en qualité de partie intervenante pour le gouverneur de Katowice. La cour d'appel accueillit la demande. Elle entendit ensuite en leurs déclarations l'appelant, le procureur (qui l'invita à infirmer la décision de première instance et à rejeter la demande des requérants) et le représentant des intéressés. Le même jour, elle infirma la décision de première instance et écarta la demande d'enregistrement de l'association des requérants. Elle motiva sa décision notamment comme suit :

« (...) En enregistrant l'association sous le nom d'« Union des personnes de nationalité silésienne », la juridiction inférieure a entériné l'article 30 des statuts de l'association qui énonce que l'union est une organisation de la minorité nationale silésienne. Nous constatons donc avec l'appelant que l'union, en vertu de la disposition susmentionnée, aurait le droit de bénéficier des privilèges légaux prévus par l'article 5 de la loi de 1993 sur les élections. (...) »

En outre, le fait de reconnaître les Silésiens comme une minorité nationale peut également conduire ceux-ci à revendiquer [des privilèges supplémentaires] accordés aux minorités nationales par d'autres lois. (...)

Contrairement à l'avis exprimé par la juridiction inférieure, il est possible d'établir si les Silésiens constituent ou non une minorité nationale en Pologne ; nul besoin de recueillir des expertises à cette fin.

Conformément à l'article 228 § 1 du code de procédure civile, les faits notoires, c'est-à-dire ceux que tout citoyen sensé et avisé devrait connaître, n'ont pas à être prouvés. La notoriété inclut les phénomènes et événements historiques, économiques, politiques et sociaux.

Il est donc clair que les termes « nation » et « minorité nationale » ne font à présent l'objet d'aucune définition juridique communément admise dans le cadre des relations internationales. (...)

Par ailleurs, on entend par « groupe ethnique » un ensemble qui se compose de personnes ayant une langue distincte, une culture spécifique et le sentiment d'appartenir à une même communauté, est conscient du fait qu'il se distingue d'autres groupes et porte un nom qui lui est propre.

Aux XIX^e et XX^e siècles, l'ethnographie polonaise décrivait les « Silésiens » comme une population autochtone d'origine polonaise résidant en Silésie – une région géographique et historique. Aujourd'hui, à la suite de changements politiques et sociaux, le terme « Silésiens » désigne également les immigrés qui vivent sur ce territoire depuis plusieurs générations et ont le sentiment d'appartenir à leur nouvelle région de résidence. Il vise aussi la population germanophone, liée à la Silésie par [des facteurs tels que] la naissance, la résidence et la tradition (voir l'encyclopédie publiée par les Editeurs scientifiques polonais en 1996). (...)

Les demandeurs tirent les droits qu'ils revendiquent des principes énoncés dans [la Convention-cadre], affirmant que toute personne qui appartient à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle. (...) En invoquant les normes européennes, les intéressés oublient toutefois que la minorité nationale à laquelle une personne a le sentiment d'appartenir doit exister. Il doit y avoir une communauté, établie sur la base de critères objectifs, à laquelle cette personne souhaite appartenir. Nul ne peut décider de son identité nationale indépendamment d'un élément fondamental, qui est l'existence d'une nation spécifique.

Il découle de la définition ci-dessus du terme « nation » qu'une nation se forme dans le cadre d'un processus historique qui peut s'étendre sur des siècles et que l'élément crucial constitutif d'une nation est le sentiment d'appartenance, c'est-à-dire la conscience nationale établie par une communauté résidant sur un territoire donné sur la base de la culture existante.

Certes, les Silésiens font partie d'un groupe régional ayant un sentiment identitaire, notamment culturel, très profond ; nul ne peut nier qu'ils sont distincts. Toutefois, cela ne suffit pas pour qu'on les considère comme une nation distincte. Ils n'ont jamais été communément perçus comme une nation distincte et n'ont jamais cherché à établir leur identité selon les [critères d'une « nation »]. Au contraire, l'histoire de la Silésie démontre sans équivoque que les habitants autochtones [de cette région] ont préservé une culture et une langue distinctes (cette dernière ayant des racines polonaises d'un point de vue ethnique), bien que leurs territoires ne fussent pas situés à l'intérieur des frontières de l'Etat polonais et malgré une forte influence de l'Allemagne. Ils sont donc Silésiens – au sens de [habitants de la] région, et non au sens de [leur] nationalité. Par

conséquent, la haute Silésie, de par ses racines ethniques [*sic*], demeure polonaise ; trois révoltes en témoignent incontestablement. Le rôle joué par les Silésiens dans la formation et la sauvegarde du caractère polonais de la Silésie est indubitable, même s'ils demeurent isolés de leur patrie.

Or une nation donnée existe lorsqu'un groupe d'individus qui se considère comme une « nation » est de surcroît accepté et perçu comme tel par autrui. Les citoyens polonais tiennent généralement les Silésiens et les autres groupes ou communautés régionaux [par exemple les Górale et les Mazures] simplement pour des communautés locales. Sur le plan international, la Pologne, de même que la France et l'Allemagne, sont vues comme des Etats-nations, indépendamment de l'existence de groupes ethniques distincts (par exemple les Alsaciens ou les Lorrains en France, ou les Bavarois en Allemagne).

Les sociologues reconnaissent, dans l'ensemble, que les Silésiens constituent un groupe ethnique et que la population autochtone [de Silésie] présente certaines caractéristiques d'une nation mais que celles-ci ne sont pas pleinement développées. Cela (...) signifie que l'éveil de leur identité nationale n'en est encore qu'à ses débuts. Une nation n'existe que lorsqu'il ne subsiste aucun doute quant à son droit d'exister. (...) En Pologne, les minorités nationales ne représentent qu'une partie infime de la société, environ 3 à 4 %. Elles incluent – ce qui n'a jamais été nié – les Allemands, les Ukrainiens, les Bélarussiens, les Lituanais, les Slovaques, les Tchèques, les Juifs, les Roms, les Arméniens et les Tatares.

En Pologne, les minorités nationales sont traditionnellement considérées comme des groupes liés à une majorité qui ne se trouve pas en Pologne ; en d'autres termes, une minorité est un groupe ethnique bénéficiant du soutien d'une majorité [résidant] à l'étranger. De plus, traditionnellement, notre société n'estime pas que des groupes qui préservent une culture distincte mais n'appartiennent à aucun Etat puissent passer pour des minorités nationales. Par conséquent, pendant longtemps, les Roms ont été considérés comme un groupe ethnique, et non comme un groupe national. (...)

De l'avis des demandeurs, le fait que le seul choix de l'individu concerné soit déterminant de sa nationalité est exprimé à l'article 10 des statuts de l'association. Souscrire à cet avis conduirait à une situation dans laquelle les buts poursuivis par l'association pourraient être réalisés par des groupes de membres qui n'ont aucun rapport ou lien avec la Silésie et qui sont devenus membres de l'union uniquement à des fins de profit personnel. De tels groupes de membres ne sauraient assurément [être autorisés] à réaliser les buts de l'association d'une minorité nationale. (...)

Les demandeurs s'appuient sur les résultats de recherches sociologiques menées en 1994 dans la région de Katowice. En fait, ces recherches démontrent que 25 % des personnes invitées à déclarer leur identité ethnique et régionale ont répondu qu'elles étaient Silésiennes. Toutefois, il ressort [des éléments réunis au cours d'autres recherches scientifiques conduites en 1996 et soumis par les demandeurs à l'audience en appel] que deux ans plus tard le pourcentage des personnes se considérant comme Silésiennes était tombé à 12,4 % et, de surcroît, que la majorité des habitants de la région de Katowice se disaient Polonais (c'est-à-dire 81,9 %, dont 18,1 % se déclarant « Silésiens polonais » ; seuls 3,5 % des habitants se considéraient comme Allemands, dont 2,4 % se disant « Silésiens allemands »).

A la lumière des recherches ci-dessus, on ne saurait affirmer que le sentiment d'appartenance aussi superficiel d'un petit groupe (de moins en moins nombreux) de Silésiens, tel que le démontre le refus de déclarer son appartenance à la nation [polonaise], autorise à admettre que l'ensemble des Silésiens (qui vivent en Silésie depuis des générations et déclarent appartenir à la nation polonaise) constitue une nation séparée. Cela serait contraire à la volonté de la majorité, volonté que les demandeurs n'ignorent pas.

Nous estimons donc que l'appelant argué à bon escient qu'il est injustifié de faire droit à la demande des intéressés tendant à l'enregistrement de leur association, les statuts étant contraires à la loi, c'est-à-dire à l'article 5 du code civil. En effet, les demandeurs visent à faire enregistrer une organisation d'une minorité qui ne saurait passer pour une minorité nationale et à tourner les dispositions de la loi de 1993 sur les élections et d'autres textes conférant des privilèges particuliers aux minorités nationales. Accueillir une telle demande pourrait aboutir à l'octroi de droits injustifiés à l'association en question. De plus, cette dernière s'en trouverait favorisée par rapport à d'autres organisations régionales ou ethniques.

Dès lors, conformément à l'article 14 de la loi sur les associations et à l'article 58 du code civil, combinés avec les articles 386 § 1 et 13 du code de procédure civile et avec l'article 8 de la loi sur les associations, il y a lieu d'accueillir l'appel. »

3. La procédure devant la Cour suprême

33. Le 3 novembre 1997, les requérants se pourvurent en cassation (*kasacja*) devant la Cour suprême (*Sąd Najwyższy*). D'après eux, la cour d'appel de Katowice avait procédé à une interprétation erronée des dispositions pertinentes de la loi sur les associations et la décision litigieuse enfreignait l'article 84 de la Constitution, l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que l'article 11 de la Convention. Leurs arguments sont résumés ainsi :

« La principale question que la cour d'appel était appelée à trancher était de savoir si les statuts de l'association des demandeurs satisfaisaient aux conditions légales, étant donné que le refus d'enregistrer une association ne peut se justifier que si une activité stipulée dans les statuts est interdite par la loi. Tel n'était manifestement pas le cas et la crainte de la cour d'appel que l'enregistrement fût source de discrimination à l'égard d'autres minorités nationales ou ethniques relevait de la pure spéculation. Quoi qu'il en soit, la loi sur les associations [articles 8 § 2, 25 et suiv.] prévoit divers moyens de contrôle de l'activité d'une association par les autorités compétentes de l'Etat et, en cas d'illégalité de cette activité, la dissolution de l'association.

Or, au lieu d'examiner les conditions de forme de l'enregistrement, la cour d'appel a décidé d'emblée que la principale question en jeu était de savoir s'il existait une nation silésienne. Elle a donc poursuivi en donnant ses propres définitions arbitraires et controversées des notions de « nation » et de « minorité nationale », pour conclure finalement à l'inexistence d'une « nation silésienne », et cela en ne se préoccupant guère de recueillir des expertises sur une question aussi importante. »

34. Le 27 novembre 1997, le gouverneur de Katowice déposa un mémoire en réponse au pourvoi en cassation des requérants. Les arguments pertinents se lisent comme suit :

« Le refus d'enregistrer l'association des demandeurs était entièrement justifié. Au cours de la procédure en première instance, le gouverneur avait finalement proposé que les demandeurs amendent l'article 30 des statuts de l'association et modifient le nom de celle-ci en supprimant le terme « nationalité ». Ces arguments se fondaient sur l'article 10 § 1 i) de la loi sur les associations, qui énonce que les statuts d'une association doivent permettre de distinguer l'association en question d'autres associations. Autrement dit, le nom d'une association ne doit pas prêter à confusion. Les conditions posées par la disposition susmentionnée n'ayant pas été remplies, le refus d'enregistrer l'association des demandeurs se justifiait en vertu de l'article 14 § 1.

Il y a lieu de souligner que même le rapport explicatif de [la Convention-cadre] énonce expressément que le choix subjectif de l'individu d'appartenir à une minorité nationale est indissociablement lié à des critères objectifs pertinents pour l'identité de la personne. Cela signifie que la décision d'un individu d'appartenir à une nation donnée est subordonnée à l'existence de cette nation. Cela étant, la demande des intéressés tendant à l'enregistrement de leur association doit être considérée comme une tentative irréflechie et incompréhensible d'exploiter les caractéristiques distinctes [des Silésiens] à des fins politiques. »

35. Le 28 novembre 1997, le procureur près la cour d'appel de Katowice déposa un mémoire en réponse au pourvoi en cassation des requérants. Il soutint notamment que les statuts de l'association étaient manifestement contraires à la loi puisqu'ils énonçaient expressément que l'union était une association d'une minorité nationale et faisaient donc abstraction de ce que les Silésiens ne pouvaient pas être considérés comme une minorité de ce type. Etant simplement un groupe ethnique, les Silésiens ne pouvaient pas exercer les droits accordés aux minorités nationales, en particulier ceux prévus par la loi de 1993 sur les élections.

36. Le 18 mars 1998, la chambre des affaires administratives, du travail et de la sécurité sociale de la Cour suprême, siégeant en un collège de trois juges, débouta les requérants. Les passages pertinents des motifs de sa décision sont ainsi libellés :

« (...) [L]a conformité des statuts d'une association avec l'ordre juridique interne dans son ensemble, y compris avec les [dispositions des] traités internationaux ratifiés par la Pologne, est la condition préalable de l'enregistrement de l'association.

En l'espèce, la cour d'appel n'a émis aucun doute quant à la légalité des buts poursuivis par l'association [des requérants] mais a refusé de l'enregistrer pour la seule raison que [les intéressés], dans les statuts, ont employé des termes tels que « nation silésienne » et « minorité nationale silésienne ».

Nous souscrivons à l'avis [de la cour d'appel]. « Minorité nationale » est une expression juridique (article 35 de la Constitution du 2 février 1997), bien que ni le droit polonais ni les conventions invoquées dans le pourvoi en cassation ne la définissent. Toutefois, le rapport explicatif de [la Convention-cadre] énonce clairement que le choix subjectif de l'individu d'appartenir à une nation est

indissociablement lié à des critères objectifs pertinents pour son identité nationale. Il en résulte qu'une déclaration subjective d'appartenance à un groupe national spécifique présuppose une acceptation sociale préalable de l'existence du groupe national en question. (...)

Une personne a le droit de choisir sa nation mais, ainsi que la cour d'appel l'a souligné à juste titre, cela n'entraîne pas en soi la formation d'une nouvelle nation ou minorité nationale distincte.

On s'est toujours accordé à reconnaître l'existence d'un groupe ethnique silésien ; toutefois, ce groupe n'a jamais été considéré comme un groupe national et ne s'est pas revendiqué comme tel. (...)

L'enregistrement de l'association qui à l'article 30 de ses statuts se décrit comme étant l'association d'une minorité nationale [spécifique] serait contraire à la loi car il en résulterait qu'une « minorité nationale » inexistante profiterait des privilèges accordés aux [véritables] minorités nationales. Cela vaut en particulier pour les privilèges conférés par la loi de 1993 sur les élections (...) telle la dispense de l'obligation pour un parti ou une autre organisation se présentant aux élections de recueillir au moins 5 % des suffrages pour obtenir des sièges au Parlement (...) [ou] (...) des privilèges concernant l'enregistrement des listes électorales ; en effet, il suffit qu'une organisation représentant une minorité nationale fasse enregistrer ses listes électorales dans cinq circonscriptions électorales au moins [alors que la condition générale exige d'enregistrer une liste électorale dans la moitié au moins des circonscriptions électorales polonaises].

Conformément à la décision pertinente de la Cour constitutionnelle [*Trybunał Konstytucyjny*]^[5] interprétant la loi de 1993 sur les élections, (...) les privilèges [susmentionnés] sont accordés aux comités électoraux des minorités nationales enregistrées ; en cas de doute [sur le point de savoir si un comité électoral représente ou non une minorité nationale], la commission électorale de l'Etat peut demander des preuves.

Le moyen le plus simple de prouver l'existence d'une minorité nationale spécifique est de présenter les statuts de l'association confirmant ce fait. Certes, en vertu de la nouvelle Constitution, les résolutions de la Cour constitutionnelle relatives à l'interprétation des lois n'ont plus force contraignante générale ; toutefois, eu égard au poids des motifs exposés par la Cour constitutionnelle et aux exigences d'ordre pratique, [nous estimons que] les statuts d'une association demeurent le principal élément de preuve pour démontrer l'existence d'une minorité nationale.

L'octroi aux Silésiens, qui constituent un groupe ethnique, des droits accordés à une minorité nationale serait contraire à l'article 32 de la Constitution, qui énonce que toutes les personnes sont égales devant la loi, [car] d'autres minorités ethniques ne jouiraient pas des mêmes droits.

Les statuts de l'association sont contraires à l'article 10 § 1 iv) de la loi sur les associations, qui dispose que les statuts doivent énoncer les conditions d'acquisition et de perte de la qualité de membre, ainsi que les droits et obligations des membres. L'article 10 des statuts de l'association en question prévoit que tout citoyen polonais

5. Voir les paragraphes 42-43 ci-après.

qui a soumis une déclaration écrite affirmant qu'il est de nationalité silésienne peut adhérer à l'union, alors que l'article 15 énonce qu'une personne perd sa qualité de membre de l'union notamment lorsqu'elle ne remplit pas les conditions d'adhésion exposées dans les statuts. Etant donné que la nation silésienne n'a aucune existence, nul ne pourrait légalement devenir membre de l'union puisque sa déclaration relative à sa nationalité silésienne ne serait pas conforme à la vérité. (...)

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que le refus d'enregistrer l'association ne méconnaît pas les obligations internationales de la Pologne. Tant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (...) que la Convention autorisent [l'Etat] à apporter des restrictions à la liberté d'association, [en particulier celles qui], prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Il est contraire à l'ordre public de créer une nation inexistante qui pourrait bénéficier des privilèges accordés uniquement aux minorités nationales. Pareille situation porterait également atteinte aux droits d'autrui, non seulement à ceux des minorités nationales mais aussi à ceux de l'ensemble des citoyens polonais. L'octroi de privilèges à un groupe [spécifique] de citoyens défavoriserait parallèlement d'autres membres de la société.

Il en est particulièrement ainsi dans le domaine du droit électoral : si certaines personnes peuvent accéder à la députation [en raison de leur situation privilégiée], cela signifie que d'autres candidats doivent recueillir un nombre plus élevé de suffrages qu'ils ne seraient tenus d'en obtenir en l'absence de privilèges [à cet égard].

Il y a lieu également de noter que l'association peut poursuivre ses principaux buts sans les dispositions contestées des statuts et sans le nom [particulier] qu'elle se donne. Conformément à la Constitution de la République de Pologne, les minorités nationales et ethniques jouissent de droits égaux quant à la liberté de conserver et de développer leur propre langue, de préserver leurs coutumes et traditions, de développer leur propre culture, de créer leurs propres établissements éducatifs et des institutions servant la protection de leur identité religieuse, et de participer au règlement des questions concernant leur identité culturelle (article 35). (...) »

II. LE DROIT NATIONAL ET INTERNATIONAL APPLICABLE ET LA PRATIQUE INTERNE PERTINENTE

A. Les dispositions constitutionnelles

37. L'article 12 de la Constitution, adoptée par l'Assemblée nationale le 2 avril 1997 et entrée en vigueur le 17 octobre 1997, dispose :

« La République de Pologne garantit la liberté de former des syndicats, des organisations socioprofessionnelles d'agriculteurs, des associations, des mouvements civiques et d'autres groupements et fondations basés sur la libre participation, et garantit la liberté de leurs activités. »

L'article 13 se lit ainsi :

« Sont interdits les partis politiques et autres organisations dont les programmes s'appuient sur les méthodes et pratiques totalitaires du nazisme, du fascisme et du communisme, ainsi que ceux dont les programmes ou les activités approuvent la haine raciale ou nationale et le recours à la violence en vue d'acquérir un pouvoir ou d'exercer une influence sur la politique de l'Etat, ou encore ceux qui prévoient des structures ou une adhésion secrètes. »

L'article 32 énonce :

« 1. Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit à un traitement égal par les pouvoirs publics.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination dans la vie politique, sociale ou économique pour quelque raison que ce soit. »

Aux termes de l'article 35 :

« 1. La République de Pologne garantit aux citoyens polonais appartenant à des minorités nationales et ethniques la liberté de conserver et de développer leur propre langue, de préserver leurs coutumes et traditions, et de développer leur propre culture.

2. Les minorités nationales et ethniques ont le droit de créer leurs propres établissements éducatifs et culturels et des institutions servant la protection de leur identité religieuse, et de participer au règlement des questions concernant leur identité culturelle. »

L'article 58, qui consacre le droit à la liberté d'association, est ainsi libellé :

« 1. La liberté d'association est garantie à toute personne.

2. Sont interdites les associations dont les buts ou les activités sont contraires à la Constitution ou à la loi. Les tribunaux décident s'il y a lieu d'accorder ou non l'enregistrement d'une association ou d'en interdire [les activités].

3. La loi détermine les catégories d'associations soumises à l'enregistrement par un tribunal, la procédure d'enregistrement et les modalités de contrôle des activités des associations. »

38. Le titre III de la Constitution, intitulé « Les sources du droit », porte sur les rapports entre le droit interne et les traités internationaux.

L'article 87 § 1 énonce :

« La Constitution, les lois, les traités internationaux ratifiés et les règlements sont les sources de droit d'application générale en République de Pologne. »

L'article 91 dispose :

« 1. Dès sa publication au Journal des lois de la République de Pologne, un traité international ratifié fait partie intégrante de l'ordre juridique national et est directement applicable, à moins que son application soit subordonnée à l'adoption d'une loi.

2. Un traité international ratifié en vertu d'une loi d'autorisation prime toute loi dont les dispositions sont incompatibles avec les siennes.

3. Lorsqu'un traité ratifié par la République de Pologne instituant une organisation internationale le prévoit, le droit qu'il crée est directement applicable et prime en cas de conflit de lois. »

B. La loi sur les associations

39. Le passage pertinent de l'article 1 de la loi sur les associations dispose :

« 1. Les citoyens polonais exercent le droit à la liberté d'association dans le respect de la Constitution (...) et de l'ordre juridique, tel qu'il résulte des lois.

2. [L'exercice] du droit à la liberté d'association ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

3. Les associations ont le droit d'exprimer leur avis sur des questions d'intérêt général. »

Le passage pertinent de l'article 2 énonce :

« 1. Une association est une union volontaire, autonome et stable à but non lucratif.

2. L'association définit librement ses buts, son programme d'activité et ses structures organisationnelles, et adopte des décisions internes concernant son activité. »

Le passage pertinent de l'article 8, dans sa version applicable à l'époque des faits, était ainsi libellé :

« 1. Une association doit se faire enregistrer, sauf disposition légale contraire.

2. L'enregistrement d'une association est effectué par le tribunal régional d'enregistrement (ci-après le « tribunal d'enregistrement ») dans le ressort duquel l'association a son siège.

3. Le tribunal régional dans le ressort duquel une association a son siège (ci-après le « tribunal ») est compétent pour prendre les mesures prévues par la présente loi en ce qui concerne une association [par exemple les mesures énumérées aux articles 25, 26, 28 et 29].

4. Dans le cadre d'une procédure devant lui, le tribunal d'enregistrement ou le tribunal applique les dispositions du code de procédure civile relatives aux procédures gracieuses, sauf disposition contraire de la présente loi.

5. Les activités des associations sont contrôlées par [le gouverneur compétent] (ci-après « l'autorité de contrôle »).

Le passage pertinent de l'article 10 dispose :

« 1. Les statuts d'une association doivent en particulier préciser :

i) le nom de l'association, qui doit distinguer celle-ci d'autres associations, organisations ou institutions ;

(...)

iv) les conditions d'adhésion, la procédure et les motifs relatifs à la perte de la qualité de membre, ainsi que les droits et obligations des membres.

(...)

2. Une association qui entend créer des sections régionales doit préciser dans ses statuts son mode d'organisation et les principes régissant la constitution de telles sections. »

L'article 12 se lit ainsi :

« Le conseil d'administration de l'association dépose auprès du tribunal compétent une demande d'enregistrement de l'association ainsi que les statuts, la liste des membres fondateurs précisant les prénoms, nom, date et lieu de naissance de ceux-ci ainsi que leur adresse et portant leurs signatures, le procès-verbal d'élection du conseil d'administration et l'adresse du siège provisoire. »

L'article 13 énonce :

« 1. Lorsqu'un tribunal est saisi d'une demande d'enregistrement d'une association, il doit se prononcer sans retard et rendre une décision dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle la demande a été déposée.

2. Le tribunal doit signifier à l'autorité de contrôle [compétente] une copie de la demande d'enregistrement, accompagnée des documents mentionnés à l'article 12. L'autorité de contrôle a la faculté de soumettre des observations sur la demande dans un délai de quatorze jours à compter de la date de signification et, avec l'autorisation du tribunal, d'intervenir dans la procédure. »

L'article 14 se lit ainsi :

« Le tribunal refuse d'enregistrer une association lorsque celle-ci ne remplit pas les conditions posées par [la présente] loi. »

L'article 16 dispose :

« Le tribunal accueille la demande d'enregistrement d'une association lorsqu'il est convaincu que les statuts de celle-ci sont conformes à la loi et que ses membres remplissent les conditions posées par [la présente] loi. »

40. Le chapitre 3 de la loi, intitulé « Contrôle des associations », prévoit en ses articles 25 et suivants divers moyens de surveillance des activités des associations et fixe les conditions de dissolution d'une association.

En vertu de l'article 25, l'autorité de contrôle compétente peut inviter le conseil d'administration d'une association à soumettre, dans un certain délai,

les copies des décisions adoptées par l'assemblée générale ou solliciter les « explications nécessaires » des membres du conseil d'administration.

Si une association ne se conforme pas à de telles demandes, le tribunal peut, sur proposition de l'autorité de contrôle, lui infliger une amende au titre de l'article 26.

Selon l'article 28, lorsque l'autorité de contrôle estime que les activités d'une association sont contraires à la loi ou enfreignent les dispositions des statuts de l'association sur des points visés à l'article 10 §§ 1 et 2, elle peut demander qu'il soit mis fin à ces infractions, adresser un blâme, ou inviter la juridiction compétente à prendre les mesures prévues à l'article 29.

Le passage pertinent de l'article 29 se lit ainsi :

« 1. A la demande de l'autorité de contrôle ou du procureur, le tribunal peut :

i) adresser un blâme à la direction de l'association concernée ;

ii) annuler [toute] décision adoptée par l'association qui est contraire à la loi ou aux dispositions des statuts ;

iii) dissoudre l'association si ses activités témoignent d'un mépris flagrant ou réitéré de la loi ou des dispositions des statuts et s'il n'y a aucune chance qu'elle modifie ses activités de façon à respecter la loi ou les dispositions des statuts. »

C. La loi de 1993 sur les élections⁶

41. L'article 3 de la loi disposait :

« 1. Dans la répartition des sièges [au *Sejm*], il ne sera tenu compte que des listes électorales régionales des comités électoraux ayant recueilli au moins 5 % de l'ensemble des suffrages valablement exprimés [en Pologne].

2. Les listes électorales régionales des comités électoraux visées à l'article 77 § 2 (coalitions électorales) seront prises en compte pour la répartition des sièges [au *Sejm*], sous réserve qu'elles aient recueilli au moins 8 % de l'ensemble des suffrages valablement exprimés [en Pologne]. »

L'article 4 énonçait :

« Dans la répartition des sièges entre les listes électorales nationales, il ne sera tenu compte que des listes des comités électoraux qui auront recueilli au moins 7 % de l'ensemble des suffrages valablement exprimés [en Pologne]. »

6. Cette loi a été abrogée le 31 mai 2001, date d'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2001 sur les élections du *Sejm* et du Sénat de la République de Pologne (« la loi de 2001 sur les élections »).

L'article 5 se lisait ainsi :

« 1. Les comités électoraux d'organisations enregistrées de minorités nationales peuvent se voir dispensés de l'une des conditions visées à l'article 3 § 1 ou à l'article 4, sous réserve de soumettre, au plus tard cinq jours avant la date du scrutin, une déclaration à cet effet à la commission électorale de l'Etat⁷. »

2. La commission électorale de l'Etat accuse aussitôt réception de la déclaration visée au paragraphe 1. Cette déclaration s'impose aux commissions électorales. »

Le passage pertinent de l'article 91 était ainsi libellé :

« (...) »

2. Un comité électoral ayant fait enregistrer ses listes électorales régionales dans la moitié au moins des circonscriptions [du pays] (...) est en droit de faire enregistrer une liste électorale nationale.

3. Le[s] comité[s] électoral[aux] d'organisations de minorités nationales est [sont] en droit de faire enregistrer une liste électorale nationale, sous réserve d'avoir fait enregistrer ses [leurs] listes électorales régionales dans cinq circonscriptions au moins. (...) »

D. Décision interprétative rendue par la Cour constitutionnelle le 30 avril 1997

42. Les 23, 29 et 30 avril 1997, la Cour constitutionnelle examina une demande du président de la Cour administrative suprême (*Naczelny Sąd Administracyjny*) sollicitant une interprétation généralement contraignante des articles 5, 91 § 3, 79 § 3 et 87 § 4 de la loi de 1993 sur les élections. Dans sa décision, la Cour constitutionnelle aborda notamment la question suivante :

« (...) de savoir si l'expression « accuse aussitôt réception de la déclaration », telle qu'elle figure à l'article 5 § 2 de la loi de 1993 sur les élections, implique que, pour émettre un tel accusé de réception, la commission électorale de l'Etat doit vérifier si un comité électoral qui a soumis la déclaration visée à l'article 5 § 1 de la loi est effectivement le comité électoral d'une organisation enregistrée d'une minorité nationale et peut, aux fins d'une telle vérification, inviter le comité à produire des documents autres que ceux énumérés à l'article 81 (§ 5 i)) de la loi de 1993 sur les élections, par exemple les statuts de l'organisation (...) »

43. La Cour constitutionnelle déclara :

« (...) dans l'exercice de ses obligations énoncées à l'article 5 § 2 de la loi de 1993 sur les élections, la commission électorale de l'Etat vérifie si la déclaration visée à l'article 5 § 1 de la loi a été soumise par le comité électoral habilité par une ou plusieurs organisations enregistrées de minorités nationales et peut, en cas de doute, demander des preuves documentaires d'une telle habilitation. »

7. L'article 134 de la loi de 2001 sur les élections prévoit une dispense similaire de l'obligation d'atteindre le seuil des suffrages requis. Il est libellé en termes analogues.

Elle ajouta :

« Il y a lieu de souligner d'emblée que la raison d'être de l'article 5 § 1 de la loi de 1993 sur les élections est de donner aux citoyens polonais appartenant à une minorité nationale une chance égale de participer aux organes représentatifs. Toutefois, la possibilité offerte par cette disposition aux comités électoraux d'organisations enregistrées de minorités nationales d'être dispensés de l'obligation d'atteindre le seuil des suffrages requis constitue concrètement une exception au principe de l'égalité des droits électoraux. Dans la pratique, le comité électoral qui a soumis une liste [de candidats] d'une minorité nationale donnée participera [à la répartition des sièges au Parlement] (...) bien que sa liste n'ait pas atteint le seuil de suffrages requis. Cette solution traduit une certaine interprétation du principe d'égalité, qui implique d'offrir des chances égales aux entités participant à des élections (...) Il en résulte une discrimination au profit des comités électoraux d'organisations enregistrées de minorités nationales, par rapport à d'autres comités électoraux. Etant donné qu'elles constituent une exception au principe d'égalité, les dispositions prévoyant cette discrimination sont d'interprétation stricte.

Deuxièmement, l'article 5 § 1 réserve le privilège d'une dispense de l'obligation d'atteindre le seuil de suffrages requis aux listes de candidats présentées par les comités électoraux d'une ou plusieurs organisations enregistrées de minorités nationales, et seuls les comités de ce type peuvent soumettre les déclarations correspondantes à la commission électorale de l'Etat. Il faut accorder de l'attention tant à la notion d'« organisations enregistrées de minorités nationales » qu'aux comités électoraux agissant en leur nom, car ce privilège est réservé aux organisations de « minorités nationales » qui sont structurées et agissent comme telles. (...) [P]our être valable et, dès lors, effective, une déclaration tendant à l'obtention de la dispense doit être soumise par une entité habilitée à cet effet. Il incombe donc à cette entité de fournir les preuves documentaires de son habilitation à soumettre la déclaration. Dans la pratique, cela revient à l'obligation de présenter à la commission électorale de l'Etat des documents démontrant sans ambiguïté que le comité électoral qui soumet la déclaration est une entité habilitée à le faire, c'est-à-dire le comité électoral d'une ou de plusieurs organisations enregistrées d'une minorité nationale, et non celui d'une organisation quelconque.

Conformément à l'article 5 § 2, la commission électorale de l'Etat est tenue d'accuser aussitôt réception de la déclaration visée au paragraphe 1, c'est-à-dire d'une déclaration qui a été soumise par une entité habilitée. A cet égard, la commission est tenue de vérifier si la déclaration a été présentée par une telle entité et, en cas de doute, peut exiger des documents confirmant sans ambiguïté le droit de l'entité de soumettre la déclaration, car celle-ci emporte des conséquences juridiques, d'où la nécessité d'une vérification particulière. (...) Si ces documents ne sont pas présentés, la commission électorale de l'Etat ne peut pas accuser réception de la déclaration visée à l'article 5 § 1 ; en effet, outre la condition selon laquelle cette déclaration doit être soumise à la commission électorale compétente dans le délai prescrit, une condition *sine qua non* à sa validité est sa présentation par une entité habilitée. Par ailleurs, la commission électorale de l'Etat ne vérifie pas la teneur de la déclaration, dont le comité électoral assume l'entière responsabilité.

Le point de savoir quels documents la commission électorale de l'Etat doit accepter en tant que confirmation de l'habilitation du comité électoral à présenter la déclaration visée à l'article 5 § 1 est une question distincte (...) [O]n peut supposer que la commission peut exiger la présentation de documents appropriés, tels que les statuts

de l'association concernée, qui lui permettront d'apprécier clairement que l'entité qui soumet la déclaration est le comité électoral d'une ou de plusieurs organisations enregistrées d'une minorité nationale. »

E. Le code civil

44. Aux termes de l'article 5 du code civil :

« Nul ne peut exercer un droit qui lui est reconnu d'une manière allant à l'encontre de la finalité socio-économique de ce droit ou des principes de la vie en société [*zasady współżycia społecznego*]. Les actes ou omissions [qui passeraient outre à cette interdiction] émanant du titulaire du droit ne seront pas considérés comme participant de l'exercice du droit et ne seront pas protégés [par la loi]. »

Le passage pertinent de l'article 58 dispose :

« 1. Tout acte contraire à la loi ou visant à contourner la loi est nul, sauf disposition légale prévoyant d'autres effets juridiques, tels que le remplacement des éléments nuls d'un tel acte par des éléments prévus par la loi.

2. Tout acte contraire aux principes de la vie en société est nul. »

F. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

45. A l'époque des faits, la Pologne était signataire de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (Série des traités européens n° 157) ; elle avait signé la Convention le 1^{er} février 1995 ; elle l'a ratifiée le 20 décembre 2000. Cet instrument est entré en vigueur à son égard le 1^{er} avril 2001.

46. La Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de « minorité nationale ». Le rapport explicatif précise qu'il avait été décidé d'adopter une approche pragmatique, fondée sur le constat qu'il n'était pas possible alors de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

47. Lors du dépôt de l'instrument de ratification, la Pologne a fait la déclaration suivante :

« Prenant en considération le fait que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ne contient pas de définition de la notion de minorités nationales, la République de Pologne déclare qu'elle comprend sous ce terme les minorités nationales résidant sur le territoire de la République de Pologne et de nationalité polonaise. »

EN DROIT

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

48. Les requérants allèguent que les autorités polonaises ont arbitrairement refusé d'enregistrer leur association dénommée « Union des personnes de nationalité silésienne ». Ils dénoncent une violation de l'article 11 de la Convention, lequel est 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'Etat. »

49. Dans son arrêt du 20 décembre 2001, la chambre a conclu à la non-violation de l'article 11. Elle a estimé que le refus d'enregistrer l'association des requérants, qui était motivé par la nécessité de protéger le système électoral de l'Etat contre la tentative éventuelle des intéressés de revendiquer de manière abusive des privilèges en vertu de la loi électorale, se justifiait au regard du paragraphe 2 de cette disposition (paragraphe 64 et suivants de l'arrêt de la chambre).

50. Dans leur lettre du 20 mars 2002 sollicitant le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, les requérants soulignaient que le refus d'enregistrer une association ne pouvait pas – comme cela avait été le cas pour la leur – se fonder sur de simples impressions ou suppositions quant aux actions futures de l'association. Ils critiquaient la conclusion de la chambre selon laquelle l'article 30 des statuts de l'association, qui énonçait que l'union était une « organisation de la minorité nationale silésienne », donnait le sentiment qu'ils pourraient à l'avenir envisager de se présenter aux élections et bénéficier des privilèges prévus par la loi électorale. A cet égard, ils soutenaient non seulement que cette conclusion ne s'appuyait sur aucun élément de preuve montrant que telle était effectivement leur intention, mais également que l'enregistrement de leur association ne leur aurait pas conféré automatiquement de tels privilèges étant donné que, en l'absence de définition de la notion de « minorité nationale » en droit polonais, cette question relevait de la décision de la commission électorale de l'Etat.

51. Le Gouvernement, qui souscrit pleinement aux constats et conclusions de la chambre, estime que les arguments des requérants doivent être rejetés.

A. Sur l'existence d'une ingérence

52. Comme devant la chambre, les parties s'accordent à dire devant la Grande Chambre qu'il y a eu une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté d'association, au sens du paragraphe 2 de l'article 11. A ce propos, la Cour note également que les intéressés se plaignent pour l'essentiel du refus d'enregistrer leur association en tant qu'« organisation de la minorité nationale silésienne » (paragraphe 22, 48 et 50 ci-dessus).

B. Sur la justification de l'ingérence

53. La restriction dénoncée n'est pas justifiée sous l'angle de l'article 11, sauf si, « prévue par la loi », elle était dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

1. « Prévues par la loi »

a) L'arrêt de la chambre

54. Constatant que le refus d'enregistrer l'association des requérants était fondé sur un certain nombre de dispositions du droit interne, en particulier sur l'article 32 de la Constitution, les articles 5 et 58 du code civil et les articles 8, 10 § 1 i) et iv) et 14 de la loi sur les associations, la chambre a conclu que la restriction apportée à la liberté d'association des intéressés était « prévue par la loi » (paragraphe 38 de l'arrêt de la chambre).

b) Les thèses des parties devant la Grande Chambre

i. Les requérants

55. Les requérants contestent la conclusion de la chambre. Ils soutiennent avant tout et surtout qu'ils se sont vu refuser le droit de créer une association non pas parce qu'ils ne remplissaient pas les conditions d'enregistrement fixées par la loi sur les associations ou parce que les buts de l'association ou les moyens de les atteindre étaient contraires à la loi, mais uniquement parce que les autorités ont estimé qu'il n'existait pas de minorité nationale silésienne en Pologne.

56. Pour les requérants, cet avis était totalement arbitraire, car il était inspiré par des motifs purement politiques, et non juridiques ou factuels. En

effet, il est selon eux en réalité impossible d'établir si un groupe donné constitue ou non une minorité nationale puisque le droit polonais ne prévoit toujours pas de procédure permettant à une minorité de se faire reconnaître sur le plan juridique et ne définit pas les notions de minorité « nationale » ou de minorité « ethnique ». D'après les intéressés, cette lacune du droit les empêche de savoir comment former une association réunissant des membres d'un groupe minoritaire qui souhaitent poursuivre des buts communs.

Les requérants notent également que la chambre a déjà constaté que l'absence de tels critères juridiques laissait aux autorités une certaine latitude et était source d'insécurité pour l'individu. Ils estiment que le pouvoir d'appréciation accordé aux autorités est pratiquement illimité et que les règles appliquées par elles sont imprévisibles.

57. Qui plus est, les autorités ont selon eux usé de la procédure d'enregistrement prévue par la loi sur les associations pour leur refuser le statut de minorité. Or cette procédure ne saurait constituer un moyen d'établir si une minorité nationale existe ou non. Il s'agit d'une procédure purement formelle qui ne peut être utilisée qu'aux fins pour lesquelles elle a été conçue, c'est-à-dire permettre de vérifier si, au regard de l'article 14 de la loi sur les associations, il est possible d'enregistrer une association et si, comme le veut l'article 16, les statuts sont conformes à la loi et les membres remplissent les conditions qu'elle prescrit.

58. Les requérants affirment qu'ils satisfaisaient à toutes ces conditions. Par conséquent, les autorités étaient tenues, de par la loi pertinente, d'enregistrer l'association et, ainsi que le tribunal régional de Katowice l'a déclaré à juste titre, leur refus était donc dénué de base légale. D'ailleurs, au lieu de s'attacher à examiner si les conditions d'enregistrement se trouvaient réunies, les juridictions supérieures se sont livrées à des spéculations sur les intentions des intéressés de se présenter aux élections et ont jugé l'affaire comme un litige sur l'existence d'une nationalité silésienne. En l'absence de définition juridique de la notion de « minorité nationale » et de critère permettant de déterminer le statut de « minorité nationale », cette manière d'aborder la cause a privé les requérants de la capacité de prévoir les règles juridiques qui seraient appliquées.

ii. Le Gouvernement

59. Le Gouvernement souscrit pleinement à l'avis de la chambre. Il ajoute que les dispositions pertinentes étaient suffisamment claires, précises et accessibles pour permettre aux requérants de régler leur conduite. Dès lors, le critère de « prévisibilité » de la « loi » aux fins de la Convention se trouve respecté.

60. A l'audience devant la Grande Chambre, le Gouvernement a reconnu que la législation polonaise, telle qu'en vigueur à l'époque des faits, ne définissait pas les notions de minorité « nationale » et de minorité « ethnique », en particulier sous l'angle de la loi électorale. D'après lui, cette circonstance ne modifie pas la situation car on ne saurait affirmer que l'Etat a l'obligation de fournir une définition. Que certains Etats aient choisi – soit dans leur législation soit dans les déclarations qu'ils ont formulées relativement à la Convention-cadre – de donner des définitions décrivant ou énumérant les minorités ne signifie pas que l'Etat polonais doive procéder de même.

61. En fait, en Pologne, les minorités nationales ou ethniques peuvent être identifiées, et le sont d'ailleurs, à partir de diverses sources juridiques telles que les traités bilatéraux de bon voisinage et de coopération amicale que la Pologne a conclus avec l'Allemagne, la Lituanie, l'Ukraine et d'autres Etats voisins. Les minorités sont également reconnues dans des instruments juridiques, par exemple dans le rapport officiel sur la mise en œuvre de la Convention-cadre que le gouvernement polonais a soumis en 2002 au Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Le projet de loi de 2002 sur les minorités nationales et ethniques, qui est actuellement devant le Parlement, renferme également une liste des minorités nationales et ethniques en Pologne.

Tous ces documents constituent les bases à partir desquelles établir l'existence de minorités nationales, mais aucun d'entre eux ne mentionne les Silésiens.

62. Le Gouvernement souligne en outre que la loi de 1993 sur les élections, tout comme celle de 2001 actuellement en vigueur, prévoyait deux autres façons d'identifier une « minorité nationale » aux fins du droit électoral. Premièrement, un tribunal saisi de la demande d'enregistrement d'une association représentant une minorité nationale recherchait si celle-ci possédait les caractéristiques requises. Deuxièmement, lorsqu'elle recevait du comité électoral d'une organisation enregistrée d'une minorité nationale une déclaration formulée en vertu de la loi de 1993 sur les élections, la commission électorale de l'Etat était appelée à examiner si cette déclaration avait été soumise par un organe compétent et si elle était suffisamment étayée.

63. En conclusion, pour le Gouvernement, bien que le droit polonais ne définisse pas la notion de « minorité nationale » et ne prévoie aucune procédure particulière pour l'acquisition de ce statut, la combinaison des règles applicables a fourni aux requérants des indications suffisantes sur les conditions de reconnaissance d'une minorité nationale et d'enregistrement d'une association d'une telle minorité.

c) L'appréciation de la Cour

i. Principes généraux

64. La Cour rappelle que les mots « prévue par la loi » veulent d'abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais ils ont trait aussi à la qualité de la loi en question : ils exigent l'accessibilité de celle-ci aux personnes concernées et une formulation assez précise pour leur permettre – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé et de régler leur conduite.

Cependant, en raison même du principe de généralité des lois, le libellé de celles-ci ne peut présenter une précision absolue. Aussi de nombreuses lois se servent-elles par la force des choses de formules plus ou moins floues, afin d'éviter une rigidité excessive et de pouvoir s'adapter aux changements de situation. L'interprétation et l'application de pareils textes dépendent de la pratique (*Rekvényi c. Hongrie* [GC], n° 25390/94, § 34, CEDH 1999-III, et, récemment, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 57, CEDH 2003-II, avec d'autres références).

65. La portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires.

Il faut en plus avoir à l'esprit qu'aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, il existe inmanquablement un élément d'interprétation judiciaire, car il faudra toujours élucider les points obscurs et s'adapter aux circonstances particulières. A lui seul, un certain doute à propos de cas limites ne suffit pas à rendre l'application d'une disposition légale imprévisible. En outre, une telle disposition ne se heurte pas à l'exigence de prévisibilité aux fins de la Convention du simple fait qu'elle se prête à plus d'une interprétation. La fonction de décision confiée aux juridictions sert précisément à dissiper les doutes qui pourraient subsister quant à l'interprétation des normes, en tenant compte des évolutions de la pratique quotidienne (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres* et *Rekvényi*, arrêts précités).

ii. Application des principes susmentionnés à l'espèce

66. Quant aux circonstances de l'espèce, la Cour observe que les arguments des requérants relatifs à l'imprévisibilité alléguée du droit polonais ne concernent pas les dispositions juridiques sur lesquelles le refus d'enregistrer leur association était en fait fondé, à savoir l'article 32 de la Constitution et diverses clauses de la loi sur les associations et du code civil (paragraphes 32, 36, 54 et 55-58 ci-dessus).

La Cour note à cet égard que la loi sur les associations confère aux tribunaux le pouvoir d'enregistrer les associations (article 8) et, dans ce contexte, de vérifier notamment la conformité des statuts avec la loi (article 16), y compris le pouvoir de refuser l'enregistrement lorsqu'ils considèrent que les conditions posées par la loi (article 14) ne sont pas remplies (paragraphe 39 ci-dessus).

En l'espèce, les juridictions polonaises ont refusé d'enregistrer l'association des requérants parce qu'elles ont estimé que celle-ci ne pouvait légitimement se qualifier d'« organisation d'une minorité nationale », qualification qui lui permettait de bénéficier des privilèges électoraux conférés par l'article 5 de la loi de 1993 sur les élections (paragraphe 41 ci-dessus), étant donné que le peuple silésien ne constituait pas une « minorité nationale » en droit polonais.

Les requérants critiquent pour l'essentiel l'absence de toute définition de la notion de minorité nationale et de toute procédure permettant à une telle minorité d'être reconnue en droit interne. Ils soutiennent que cette lacune du droit a ôté toute prévisibilité aux critères qu'ils étaient tenus de remplir pour faire enregistrer leur association et a laissé aux autorités un pouvoir d'appréciation illimité en la matière (paragraphe 56-58 ci-dessus).

67. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'opportunité des techniques choisies par le législateur d'un Etat 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.

Pour ce qui est de l'argument des requérants selon lequel le droit polonais ne définit pas la notion de « minorité nationale », la Cour observe d'abord, comme la chambre l'a souligné à juste titre, qu'il serait très difficile de formuler une telle définition. En particulier, aucun traité international, pas même la Convention-cadre du Conseil de l'Europe, ne définit la notion (voir le paragraphe 62 de l'arrêt de la chambre et le paragraphe 46 ci-dessus ainsi que, par exemple, l'article 27 du Pacte international des Nations unies relatif aux droits civils et politiques, l'article 39 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques adoptée par les Nations unies en 1992).

De même, la pratique concernant la reconnaissance officielle par les Etats de minorités nationales, ethniques ou autres au sein de leur population varie d'un pays à l'autre, voire à l'intérieur d'un même pays. Le choix quant aux modalités d'une telle reconnaissance et le point de savoir si elle doit se concrétiser dans des traités internationaux ou des accords bilatéraux ou encore être incorporée dans la Constitution ou dans une loi spéciale doivent, par la force des choses, être dans une large mesure laissés à l'Etat concerné, puisqu'ils dépendent du contexte national considéré.

68. S'il est, semble-t-il, communément admis en Europe, comme l'énonce le préambule à la Convention-cadre, que « les bouleversements de

l'histoire européenne ont montré que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent » et que le respect de ces minorités est une condition sans laquelle il n'est pas de société démocratique, on ne saurait affirmer que le droit international oblige les Etats contractants à adopter une notion particulière de « minorité nationale » dans leur législation ou à introduire une procédure de reconnaissance officielle des groupes minoritaires.

69. En Pologne, les dispositions applicables aux minorités nationales ou ethniques ne sont pas réunies dans un document unique, mais sont réparties dans divers instruments, notamment la Constitution, la loi électorale et des accords internationaux. Les garanties constitutionnelles s'appliquent aux minorités tant nationales qu'ethniques. La Constitution n'opère aucune distinction entre les minorités nationales et les minorités ethniques quant à leurs identités religieuse, linguistique et culturelle, à la liberté de préserver, conserver et développer leurs langues, coutumes, traditions et cultures, et au droit de créer des établissements éducatifs et culturels (paragraphe 37 ci-dessus). En revanche, la loi électorale octroie des privilèges spéciaux uniquement aux « organisations enregistrées de minorités nationales » (paragraphe 41 ci-dessus). Elle ne fournit aucune indication relative aux critères qu'une « minorité nationale » doit remplir pour pouvoir faire enregistrer son organisation.

Toutefois, la Cour considère que l'absence de définition expresse de la notion de « minorité nationale » dans la législation interne ne signifie pas que l'Etat polonais ait manqué à son obligation de rédiger la loi dans des termes suffisamment précis. Elle n'aperçoit pas non plus de manquement dans le fait que l'Etat polonais ait choisi de reconnaître des minorités dans le cadre d'accords bilatéraux avec des pays voisins et non par la voie d'une procédure interne spécifique. Pour les raisons exposées ci-dessus, la Cour admet que, dans le domaine en cause, il peut se révéler difficile d'élaborer des lois d'une très grande précision, voire inopportun de formuler des règles rigides. Dès lors, on ne saurait reprocher à l'Etat polonais de n'utiliser qu'une classification légale générale des minorités et de laisser l'interprétation et l'application de ces notions à la pratique.

70. Par conséquent, la Cour estime que le fait de laisser aux autorités la liberté de déterminer les critères applicables quant à la notion d'« associations enregistrées de minorités nationales » qui sous-tend l'article 5 de la loi de 1993 sur les élections n'équivaut pas, comme l'allèguent les requérants, à leur accorder un pouvoir d'appréciation illimité et arbitraire. En ce qui concerne la procédure d'enregistrement, il était à la fois inévitable et compatible avec la fonction de décision conférée aux juridictions nationales que celles-ci fussent chargées de la tâche d'interpréter la notion de « minorité nationale », telle qu'elle se distingue de celle de « minorité ethnique » au sens de la Constitution, et d'apprécier si l'association des

requérants constituait une « organisation d'une minorité nationale » (paragraphe 65 ci-dessus).

71. En examinant les principes pertinents, la Cour suprême et la cour d'appel ont tenu compte de l'ensemble des dispositions légales applicables aux associations et aux minorités nationales, ainsi que de facteurs sociaux et d'autres aspects juridiques, y compris toutes les conséquences que risquait d'emporter en droit l'enregistrement de l'association des requérants sous la forme qu'ils proposaient (paragraphe 32 et 36 ci-dessus).

Contrairement à ce qu'allèguent les intéressés, ces juridictions ne semblent pas avoir transformé de manière arbitraire la procédure d'enregistrement en un litige sur la notion de nationalité silésienne. C'est plutôt la déclaration figurant à l'article 30 des statuts de l'association qui a commandé d'examiner la question au cours de la procédure (paragraphe 22, 25 et 28 ci-dessus). Les requérants ne devaient pas ignorer, lors de la rédaction de cette disposition, que les tribunaux n'auraient pas d'autre solution que d'interpréter la notion de « minorité nationale » telle qu'elle s'appliquait dans leur cas.

Eu égard à ce qui précède, la Cour est convaincue que la loi polonaise applicable en l'espèce était formulée avec une précision suffisante, au sens du paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention, pour permettre aux requérants de régler leur conduite.

2. But légitime

a) L'arrêt de la chambre

72. La chambre a estimé que les autorités polonaises avaient cherché à éviter que l'association n'utilisât un nom de nature à induire le public en erreur, étant donné qu'il établissait un lien avec une nation inexistante. Elle a également constaté que les autorités avaient agi pour protéger d'autres groupes ethniques similaires, qui auraient pu se trouver lésés dans leurs droits du fait de l'enregistrement de l'association. Par conséquent, la chambre a conclu que l'ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit poursuivait des buts légitimes au regard de l'article 11, à savoir « la défense de l'ordre » et « la protection des droits d'autrui » (paragraphe 44 de l'arrêt de la chambre).

b) Les thèses des parties devant la Grande Chambre

i. Les requérants

73. Les requérants soulignent qu'il ne prête pas à controverse que l'ensemble des buts de leur association, tels qu'ils étaient énoncés à l'article 7 des statuts, étaient conformes à la loi. On ne saurait considérer que le nom choisi pour l'association était de nature à perturber « l'ordre » et, dès

lors, à justifier des mesures à des fins de « défense de l'ordre », d'autant que les autorités ont finalement accepté le nom et exigé uniquement la suppression de l'article 30 des statuts de l'association.

74. Les intéressés soutiennent en outre que le libellé de cette disposition des statuts selon lequel « l'union est une organisation de la minorité nationale silésienne » ne porte pas en soi atteinte aux droits d'autres groupes ethniques, en particulier dans le cadre de la loi électorale. En l'absence de toute tentative de leur part de se présenter à des élections ou de revendiquer le statut de minorité en vertu de la loi de 1993 sur les élections et en l'absence d'un tel objectif dans les statuts de l'association, cette disposition ne pouvait en rien à elle seule porter atteinte aux droits et libertés d'autrui.

En conclusion, les requérants invitent la Grande Chambre à dire que la restriction imposée à leur droit à la liberté d'association ne poursuivait aucun but légitime au sens de l'article 11 de la Convention.

ii. Le Gouvernement

75. Le Gouvernement combat cette thèse. Il souscrit pleinement à la conclusion de la chambre et s'en tient aux observations qu'il a présentées à cette dernière, réaffirmant qu'il était légitime, pour les autorités, de refuser d'enregistrer l'association des requérants en tant qu'organisation d'une minorité nationale. L'enregistrement aurait emporté de graves conséquences pour l'ordre juridique national car il aurait permis aux requérants de revendiquer des privilèges réservés aux véritables minorités nationales. De surcroît, il aurait été discriminatoire pour d'autres groupes ethniques dans le contexte de la loi électorale.

c) L'appréciation de la Cour

76. Pour justifier les décisions litigieuses, les juridictions polonaises ont expressément invoqué la nécessité de protéger l'ordre juridique interne et les droits d'autres groupes ethniques contre une tentative escomptée de la part de l'association des requérants de tourner les dispositions de la loi de 1993 sur les élections ou d'autres textes législatifs conférant des droits particuliers aux minorités nationales (paragraphe 32 et 36 ci-dessus).

Dans ces conditions, la Grande Chambre estime que les requérants n'ont pas fait valoir un quelconque argument justifiant qu'elle s'écarte de la conclusion de la chambre selon laquelle l'ingérence en question avait pour finalités la défense de l'ordre et la protection des droits d'autrui. D'ailleurs, étant donné que la mesure litigieuse tendait à empêcher que l'association elle-même ou une autre organisation se trouvant dans une situation analogue ne tournât la loi électorale, on peut affirmer qu'elle visait à protéger les institutions et procédures démocratiques existantes en Pologne.

3. *« Nécessaire, dans une société démocratique »*

a) **L'arrêt de la chambre**

77. La chambre a dit que le refus d'enregistrer l'association si celle-ci ne supprimait pas des statuts l'article 30 qui prêtait à controverse répondait au critère de « nécessité », étant donné qu'il avait pour but de protéger le système électoral de l'Etat, élément indispensable au bon fonctionnement d'une « société démocratique » au sens de l'article 11 de la Convention (paragraphe 66 de l'arrêt de la chambre).

b) **Les thèses des parties devant la Grande Chambre**

i. *Les requérants*

78. Les requérants marquent leur désaccord avec la chambre. Ils soulignent que le refus a constitué une mesure extrême qui s'analyse en une restriction préalable injustifiable à leur liberté d'association et ne saurait se concilier avec les principes régissant une société démocratique. Le refus reposait selon eux sur des soupçons totalement infondés quant à leurs véritables intentions et sur des spéculations quant à leurs actions futures. A leur avis, il existe toujours un risque hypothétique que telle ou telle association enfreigne la loi ou se livre à des activités incompatibles avec les buts proclamés. Cependant, la simple possibilité que ce risque se matérialise ne saurait justifier de frapper les activités de l'association d'une interdiction générale préventive.

79. Les autorités ont principalement invoqué la nécessité de mettre le système électoral à l'abri d'une tentative éventuelle des requérants de revendiquer le statut de minorité nationale dans le cadre d'élections législatives et les privilèges spéciaux prévus par la loi électorale. Pour les autorités, cette simple éventualité était devenue une certitude.

En adoptant ce point de vue, les autorités n'ont pas tenu compte du fait patent que seule une série d'événements et de décisions – qui ne présentaient pas une once de certitude – aurait permis aux requérants d'acquérir ces privilèges. Premièrement, il eût fallu que les intéressés souhaitent se présenter à des élections. En second lieu, ils auraient dû créer un « comité électoral d'une organisation enregistrée d'une minorité nationale ». Etant donné que les statuts de l'association n'envisageaient pas une telle forme d'activité, les autorités auraient pu intervenir à ce stade, en application des articles 28 et 29 de la loi sur les associations. Le comité aurait ensuite dû fournir à la commission électorale de l'Etat la déclaration voulue par l'article 5 de la loi de 1993 sur les élections. La commission électorale aurait procédé à un examen approfondi de cette déclaration afin de vérifier si elle avait été soumise par une personne morale habilitée à en formuler une

pareille. En cas de doute, elle aurait pu ordonner au comité de produire des pièces justificatives.

Par conséquent, c'est la commission électorale de l'Etat qui aurait été compétente en dernier ressort pour accueillir ou rejeter la demande des requérants tendant à l'octroi des privilèges prévus par la loi de 1993 sur les élections ; cela ressort non seulement de l'article 5 mais également des dispositions générales de la loi, qui obligent la commission à veiller au respect de celle-ci.

80. Quoi qu'il en soit, d'après les requérants, les autorités n'avaient pas besoin de recourir à une mesure aussi radicale que d'empêcher l'existence même de l'association. En vertu de la loi sur les associations, elles disposaient d'un certain nombre de moyens juridiques efficaces pour réglementer les activités d'une association existante. L'article 29 leur permettait d'adresser un blâme aux dirigeants de l'association, d'annuler toute décision illégale prise par l'association, voire de dissoudre celle-ci. A la différence d'une restriction à l'enregistrement imposée à titre préventif parce qu'on prévoit un scénario particulier, pareilles mesures pouvaient être considérées comme acceptables sous l'angle de l'article 11 de la Convention, étant donné que leur application dépendait de la conduite et des actions mêmes de l'association.

Dès lors, sans avoir à recourir au refus de l'enregistrement, les autorités auraient pu efficacement corriger l'activité future de l'association ou y mettre fin si la « défense de l'ordre » ou la « protection des droits d'autrui » l'avaient réellement nécessité.

81. Eu égard à ce qui précède, les requérants concluent que la restriction litigieuse était disproportionnée aux buts invoqués par les autorités et ne saurait dès lors passer pour avoir été nécessaire dans une société démocratique.

ii. Le Gouvernement

82. Le Gouvernement soutient que l'intention des autorités n'était pas d'imposer une restriction préventive au droit des requérants à la liberté de fonder une association pour préserver les particularités des Silésiens ou promouvoir la culture silésienne. Elles entendaient principalement faire obstacle à la tentative probable des intéressés de se servir de l'enregistrement de l'association comme moyen juridique d'acquérir un statut spécial en vertu de la loi électorale.

Les autorités n'ont pas agi, comme l'allèguent les requérants, sur la base de soupçons infondés quant aux intentions cachées des intéressés mais se sont appuyées sur une appréciation objective des faits pertinents et des conséquences qu'emporterait en droit l'enregistrement d'une association qui se déclarait être une organisation d'une minorité nationale.

83. Ainsi, le point crucial en litige entre les requérants et les autorités n'était pas le nom envisagé pour l'association – ces dernières ayant finalement été prêtes à l'accepter – mais la teneur de l'article 30 des statuts, qui correspondait au libellé de l'article 5 de la loi de 1993 sur les élections. Ce sont les dispositions des statuts de l'association, et non pas le nom de celle-ci, qui auraient été ultérieurement décisives pour la commission électorale de l'Etat lorsqu'elle aurait été amenée à établir si l'association était une « organisation enregistrée d'une minorité nationale ». A supposer même que l'association eût été enregistrée comme une organisation de « personnes de nationalité silésienne » mais que l'article litigieux eût été retiré des statuts, les requérants n'auraient pas pu profiter des privilèges électoraux accordés aux minorités nationales. De l'avis du Gouvernement, les intéressés étaient parfaitement conscients de cette conséquence car, sinon, ils auraient accepté la proposition du gouverneur de supprimer l'article 30 des statuts.

84. Le Gouvernement ajoute que, sur la base de cette disposition, les requérants auraient inévitablement acquis, au moment de l'enregistrement de l'association, un droit inconditionnel à bénéficier du traitement préférentiel prévu par la loi de 1993 sur les élections. Les autorités ont donc dû agir avant que ce risque ne devînt réel et immédiat car, au moment des élections, toutes les mesures qu'offrait la loi sur les associations auraient été soit insuffisantes soit tardives.

85. En réalité, en droit polonais, une association ne peut être dissoute que si ses activités témoignent d'un mépris flagrant ou réitéré de la loi ou des statuts. Or, d'une part, rien dans les buts déclarés de l'association ne permettait en l'espèce de douter de leur conformité avec la loi, le but premier, qui était d'acquérir le statut de minorité, n'ayant pas été formulé expressément. D'autre part, si les requérants, ou d'autres membres, s'étaient présentés par la suite à des élections législatives, il aurait été juridiquement impossible de les empêcher de profiter des privilèges accordés par la loi électorale.

86. Le fait de se porter candidat à une élection, dans le cadre de l'exercice légitime d'un droit politique, ne pouvait être considéré comme une activité illégale au regard de la loi sur les associations. A ce stade, la commission électorale de l'Etat n'aurait pas eu le pouvoir de rejeter la déclaration selon laquelle les requérants avaient constitué un comité électoral d'une organisation enregistrée d'une minorité nationale car la teneur des statuts de l'association, en particulier celle de l'article 30, aurait officiellement confirmé leur qualité. La commission électorale aurait seulement pu vérifier si la déclaration émanait d'une personne morale habilitée à cette fin.

87. En résumé, le Gouvernement estime que la restriction imposée à l'exercice par les requérants du droit à la liberté d'association était nécessaire, dans une société démocratique, puisqu'elle répondait à un

« besoin social impérieux » et était proportionnée aux buts légitimes poursuivis.

c) L'appréciation de la Cour

i. Principes généraux

88. Le droit qu'énonce l'article 11 inclut celui de fonder une association. La possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de toute signification (*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV, p. 1614, § 40).

En fait, l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit peut se mesurer à la manière dont la législation nationale consacre cette liberté et dont les autorités l'appliquent dans la pratique (*ibidem*). Dans sa jurisprudence, la Cour a confirmé à de nombreuses reprises la relation directe entre la démocratie, le pluralisme et la liberté d'association et a établi le principe selon lequel seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à cette liberté. L'ensemble de ces restrictions sont soumises à un contrôle rigoureux de la Cour (voir, parmi beaucoup d'autres, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 20 et suiv., §§ 42 et suiv., *Parti socialiste et autres c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, *Recueil* 1998-III, pp. 1255 et suiv., §§ 41 et suiv., et *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, arrêt précité, §§ 86 et suiv.).

α) Démocratie et pluralisme

89. La Cour l'a dit à maintes reprises dans ses arrêts : non seulement la démocratie politique représente un élément fondamental de l'ordre public européen, mais la Convention est destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique. La démocratie, a souligné la Cour, est l'unique modèle politique envisagé par la Convention et le seul qui soit compatible avec elle. En vertu du libellé du second paragraphe de l'article 11, ainsi que de celui des articles 8, 9 et 10 de la Convention, la seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un des droits que consacrent ces dispositions est celle qui peut se réclamer de la « société démocratique », (voir, par exemple, *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, et *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, arrêts précités, pp. 20-21, §§ 43-45 et §§ 86-89 respectivement).

90. En ce qui concerne les caractéristiques d'une « société démocratique », la Cour a attaché une importance particulière au pluralisme, à la tolérance et à l'esprit d'ouverture. Dans ce contexte, elle a dit que, bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts de l'individu à ceux d'un groupe,

la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante (*Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 août 1981, série A n° 44, p. 25, § 63, et *Chassagnou et autres c. France* [GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 112, CEDH 1999-III).

91. En outre, la mise en œuvre du principe de pluralisme étant impossible si une association n'est pas en mesure d'exprimer librement ses idées et ses opinions, la Cour a également reconnu que la protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention constitue l'un des objectifs de la liberté d'association (voir, par exemple, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, arrêt précité, § 88).

92. Si, dans le contexte de l'article 11, la Cour a souvent mentionné le rôle essentiel joué par les partis politiques pour le maintien du pluralisme et de la démocratie, les associations créées à d'autres fins, notamment la protection du patrimoine culturel ou spirituel, la poursuite de divers buts sociaux ou économiques, la proclamation et l'enseignement d'une religion, la recherche d'une identité ethnique ou l'affirmation d'une conscience minoritaire, sont également importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie. En effet, le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques. Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale. Il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs.

93. La Cour reconnaît que la liberté d'association est particulièrement importante pour les personnes appartenant à des minorités, y compris à des minorités nationales et ethniques, et que, comme l'énonce le préambule à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe, « une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité ». En fait, la fondation d'une association afin d'exprimer et promouvoir l'identité d'une minorité peut aider cette dernière à préserver et défendre ses droits.

β) La possibilité d'apporter des restrictions et le contrôle de la Cour

94. La liberté d'association n'est toutefois pas absolue et il faut admettre que lorsqu'une association, par ses activités ou les intentions qu'elle déclare expressément ou implicitement dans son programme, met en danger les institutions de l'Etat ou les droits et libertés d'autrui, l'article 11 ne prive pas les autorités d'un Etat du pouvoir de protéger ces institutions et personnes. Cela découle à la fois du paragraphe 2 de l'article 11 et des obligations positives qui incombent à l'Etat en vertu de l'article 1 de la Convention de reconnaître les droits et libertés des personnes relevant de sa juridiction (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, arrêt précité, §§ 96-103).

95. Néanmoins, l'Etat doit user de ce pouvoir avec parcimonie, car les exceptions à la règle de la liberté d'association appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à cette liberté. Toute ingérence doit répondre à un « besoin social impérieux » ; le vocable « nécessaire » n'a donc pas la souplesse de termes tels qu'« utile » ou « opportun » (*Young, James et Webster*, et *Chassagnou et autres*, arrêts précités).

96. Il appartient en premier lieu aux autorités nationales d'évaluer s'il existe un « besoin social impérieux » d'imposer une restriction donnée dans l'intérêt général. Si la Convention laisse à ces autorités une certaine marge d'appréciation à cet égard, leur évaluation est soumise au contrôle de la Cour, portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles rendues par des juridictions indépendantes.

Lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux autorités nationales qui sont mieux placées qu'une juridiction internationale pour décider de la politique législative et des mesures de mise en œuvre, 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 façon raisonnable, de bonne foi et avec soin ; il lui faut considérer l'ingérence litigieuse 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 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, *mutatis mutandis*, *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, arrêt précité, p. 22, §§ 46-47, et *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, arrêt précité, § 100).

ii. Application des principes susmentionnés à l'espèce

α) Besoin social impérieux

97. La Cour examinera d'abord si l'on peut considérer que la mesure incriminée – à savoir le refus d'enregistrer l'association telle que celle-ci se qualifiait à l'article 30 de ses statuts (paragraphe 22 ci-dessus) – répondait à l'époque des faits à un « besoin social impérieux » pour atteindre les buts légitimes poursuivis.

L'ingérence dans la jouissance par les requérants de leur liberté d'association qui en est ainsi résultée était principalement motivée par le souci de couper court à l'intention qu'on leur prêtait de revendiquer des privilèges spéciaux au titre de la loi de 1993 sur les élections, en particulier une dispense de l'obligation d'atteindre le seuil de 5 % des suffrages normalement requis pour obtenir des sièges au Parlement et des avantages concernant l'enregistrement des listes électorales (paragraphe 32, 36 et 41 ci-dessus).

Les requérants soutiennent quant à eux que la restriction dénoncée était prématurée et que les autorités ont pris leurs décisions sur la base de soupçons infondés quant aux véritables intentions qu'ils nourrissaient et de spéculations concernant les activités auxquelles ils se livreraient à l'avenir. Ils soulignent que la présentation de candidats à des élections n'était pas l'un des buts déclarés dans les statuts de leur association (paragraphe 78-79 ci-dessus).

98. Certes, les intentions des requérants ne peuvent pas être vérifiées par rapport à la conduite de l'association dans la pratique puisque celle-ci n'a jamais été enregistrée. Il est vrai également que l'objectif d'obtenir des sièges au Parlement ne figurait pas explicitement dans les statuts de l'association et que la concrétisation de toute intention inexprimée d'acquérir des privilèges électoraux que les requérants auraient pu nourrir tenait à une combinaison d'événements futurs (paragraphe 19, 32, 36 et 41-43 ci-dessus).

99. A cet égard, il existe toutefois entre les parties un point de désaccord quant aux conséquences, en droit polonais, de l'enregistrement pour ce qui est des conditions d'octroi des privilèges électoraux. Les requérants soutiennent que c'était la commission électorale de l'Etat qui était effectivement – et en dernier ressort – compétente pour retenir ou rejeter leur demande tendant à l'octroi des privilèges prévus à l'article 5 de la loi de 1993 sur les élections (paragraphe 79 ci-dessus). De son côté, le Gouvernement maintient que la commission n'aurait pas eu le pouvoir de rejeter une déclaration de l'association l'informant que celle-ci avait créé un « comité électoral d'une organisation enregistrée d'une minorité nationale » car ce statut juridique aurait été confirmé par les preuves documentaires, telles que les statuts de l'association enregistrée et, plus particulièrement, l'article 30 de ceux-ci (paragraphe 86 ci-dessus).

100. La Cour rappelle que c'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne, le rôle de la Cour se limitant à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation (voir, parmi d'autres, *Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, § 54, CEDH 1999-I).

101. Lorsqu'elle a examiné les conséquences juridiques de l'enregistrement de l'association, laquelle, dans ses statuts, se déclarait être « une organisation de la minorité nationale silésienne », la Cour suprême est de toute évidence partie de l'hypothèse que si les membres de l'association se présentaient aux élections, la commission électorale de l'Etat n'aurait pas d'autre solution que d'accepter la déclaration soumise en vertu de l'article 5 de la loi de 1993 sur les élections (paragraphe 36 ci-dessus). Une telle interprétation des dispositions pertinentes du droit interne, qui limite le rôle de la commission électorale de l'Etat à la vérification de questions techniques et formelles, sans compétence pour examiner des critères matériels tels que l'existence ou l'absence d'une « minorité nationale », ne saurait, de l'avis de la Cour, passer pour arbitraire. Dès lors, en droit polonais – d'après l'interprétation de principe qu'en a donnée la Cour suprême polonaise – la procédure devant la commission électorale de l'Etat ne pouvait pas, après l'enregistrement de l'association, empêcher les membres de celle-ci d'acquérir un statut électoral spécial (paragraphe 36 et 42-43 ci-dessus).

Si la demande d'enregistrement avait été accueillie, et si les requérants avaient alors décidé de se présenter à des élections en tant que membres de l'association, ils n'auraient fait, comme l'a souligné le Gouvernement (paragraphe 86 ci-dessus), qu'exercer légitimement leurs droits politiques. Par conséquent, la Cour n'est pas convaincue que parmi les mesures draconiennes prévues par la loi sur les associations, telles que l'annulation d'une décision de présenter des candidats aux élections ou la dissolution de l'association, qui ne pouvaient être prises que si « [cette] décision (...) [était] contraire à la loi ou aux dispositions des statuts » ou « si [les] activités [de l'association] (...) témoign[ai]ent d'un mépris flagrant ou réitéré de la loi ou des dispositions des statuts » (paragraphe 40 ci-dessus), il y en eût une qui fût applicable et, dès lors, propre à empêcher les conséquences négatives que les autorités cherchaient précisément à éviter.

102. La Cour partira donc de l'idée, sur laquelle s'est fondée la Cour suprême polonaise dans son arrêt, qu'en vertu du droit polonais l'enregistrement de l'association des requérants en tant qu'« organisation d'une minorité nationale » était susceptible en soi de déclencher toute une série d'événements ultérieurs qui auraient abouti à l'acquisition de privilèges électoraux, sous réserve uniquement que l'association et ses membres eussent procédé volontairement à des démarches à cette fin. En d'autres termes, le risque que l'association et ses membres revendiquent des privilèges électoraux était inhérent à toute décision qui les autoriserait à

constituer l'association sans qu'ils modifient au préalable l'article 30 des statuts.

103. Dans ces conditions, le moment opportun pour écarter le risque de voir se concrétiser les conséquences négatives envisagées et pour mettre ainsi à l'abri d'atteintes les droits d'autres personnes ou entités participant aux élections législatives était celui de l'enregistrement de l'association et non un moment ultérieur. La Cour ne souscrit donc pas à l'analyse des requérants, lesquels voient dans la mesure incriminée une restriction préalable imposée pour contrer les démarches que l'association aurait ou non pu entreprendre par la suite et qui auraient tout aussi bien pu être contrôlées dans le cadre de l'exercice des pouvoirs que les articles 25 et 26 de la loi sur les associations confèrent aux autorités. En réalité, en imposant comme condition à l'enregistrement la suppression, à l'article 30 des statuts de l'association, de la mention d'une « organisation d'une minorité nationale », les tribunaux n'ont fait qu'exercer légitimement leur pouvoir de contrôler la légalité des statuts de l'association, y compris celui de refuser toute disposition ambiguë ou trompeuse susceptible d'aboutir à un abus de droit – en l'espèce, une disposition qui permettait à l'association et à ses membres de jouir sans aucun obstacle de privilèges électoraux auxquels ils n'avaient pas droit (voir le raisonnement de la Cour suprême cité au paragraphe 36 ci-dessus).

Partant, la Cour admet que les autorités nationales et, en particulier, les juridictions internes n'ont pas dépassé leur marge d'appréciation lorsqu'elles ont considéré qu'il existait un besoin social impérieux, au moment de l'enregistrement, de réglementer le libre choix d'une association de se qualifier d'« organisation d'une minorité nationale » pour sauvegarder les institutions démocratiques et les procédures électorales existantes en Pologne et ainsi, sous l'angle de la Convention, défendre l'ordre et protéger les droits d'autrui (paragraphe 76 ci-dessus).

β) Proportionnalité de la mesure

104. Il reste à la Cour à déterminer si, eu égard à ses effets négatifs sur la possibilité pour l'association et ses membres, y compris les requérants, de mener leurs activités associatives, le refus d'enregistrer l'association avec la qualification d'« organisation d'une minorité nationale » qu'elle se donnait était proportionné aux buts légitimes poursuivis.

Les requérants soulignent la sévérité particulière de l'ingérence, laquelle, à leur sens, a constitué une interdiction générale préventive de leurs activités. Ils soutiennent également que les autorités n'avaient pas besoin de prendre une mesure aussi radicale puisqu'elles auraient pu corriger les actions futures de l'association en recourant aux moyens conçus par la loi pertinente pour réglementer les activités des associations (paragraphe 80 ci-dessus).

Le Gouvernement affirme que les mesures des autorités ne visaient pas à interdire la création d'une association ayant pour vocation de préserver l'identité culturelle des Silésiens mais à prévenir la tentative éventuelle des requérants d'acquérir, par le biais de l'enregistrement de leur association, un statut juridique particulier. Il fait valoir en outre que le mécanisme instauré par la loi sur les associations pour contrôler les activités de celles-ci n'aurait pas suffi à empêcher les intéressés de tirer profit des privilèges accordés par la loi électorale (paragraphe 82-86 ci-dessus).

105. La Cour, se fondant sur l'interprétation de principe du droit interne donnée par la Cour suprême polonaise, a déjà rejeté l'argument des requérants selon lequel les dispositions de la loi pertinente réglementant les activités des associations auraient fourni un autre moyen, moins extrême, d'éviter par la suite un abus des privilèges électoraux de la part de l'association des requérants (paragraphe 101 et 103, premier alinéa, ci-dessus). La Cour admet toutefois que la mesure dénoncée, eu égard à ses effets sur les requérants, a été radicale : elle est même allée jusqu'à interdire à l'association de commencer toute activité.

Toutefois, le degré d'ingérence autorisé par le paragraphe 2 de l'article 11 ne saurait être considéré dans l'abstrait, mais doit être apprécié dans le contexte particulier de l'affaire. Il se peut également que dans certains cas le choix des mesures s'offrant aux autorités pour répondre à un « besoin social impérieux » face aux conséquences négatives que pourraient entraîner l'existence ou les activités d'une association soit inévitablement limité.

En l'espèce, le refus n'était pas une mesure générale et absolue dirigée contre les buts culturels et pratiques que l'association souhaitait poursuivre, mais était uniquement motivé par la mention dans les statuts d'une dénomination spécifique de l'association. Il visait à contrer un abus particulier, quoique seulement potentiel, par celle-ci du statut que lui aurait conféré l'enregistrement. Il n'a en aucun cas constitué un déni de l'identité ethnique et culturelle distinctive des Silésiens ou méconnu le but premier de l'association, qui était « d'éveiller et de renforcer la conscience nationale des Silésiens » (paragraphe 19 ci-dessus). Au contraire, dans toutes leurs décisions, les autorités ont toujours reconnu l'existence d'une minorité ethnique silésienne et le droit des Silésiens de s'associer pour poursuivre des buts communs (paragraphe 32 et 36 ci-dessus). L'ensemble des diverses activités culturelles et autres que l'association et ses membres souhaitaient mener auraient pu être mises en œuvre si l'association avait été disposée à renoncer à l'appellation figurant à l'article 30 de ses statuts.

A l'instar de la chambre, la Grande Chambre ne voit guère quel aurait été en pratique l'objet de cette disposition en ce qui concerne les activités que l'association envisageait, si ce n'était de préparer le terrain pour permettre à celle-ci et à ses membres de bénéficier des privilèges électoraux conférés par l'article 5 § 1 de la loi de 1993 sur les élections aux « organisations enregistrées de minorités nationales » (voir également le paragraphe 64 de

l'arrêt de la chambre). La restriction litigieuse imposée à la création de l'association se rapportait essentiellement à la dénomination que l'association pourrait utiliser en droit – autrement dit au point de savoir si elle pouvait se qualifier de « minorité nationale » – et non à sa capacité « d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun » (paragraphe 88 ci-dessus). En tant que telle, la restriction n'a pas visé la substance même de la liberté d'association.

En conséquence, sous l'angle de l'article 11 de la Convention et de la liberté d'association qu'il consacre, l'ingérence en question ne saurait être considérée comme disproportionnée aux buts poursuivis.

d) Conclusion de la Cour

106. La Cour conclut donc que l'Etat n'a pas restreint la liberté d'association des requérants en tant que telle. Les autorités n'ont pas empêché les intéressés de constituer une association pour exprimer et promouvoir les particularités d'une minorité, mais de créer une personne morale, laquelle, par la voie de l'enregistrement en vertu de la loi sur les associations et du fait de la description qu'elle donnait d'elle-même à l'article 30 de ses statuts, aurait inévitablement pu prétendre, au titre de la loi de 1993 sur les élections, à un statut spécial. Etant donné que les autorités nationales étaient fondées à considérer que l'ingérence litigieuse répondait à un « besoin social impérieux » et que l'ingérence n'était pas disproportionnée aux buts légitimes poursuivis, le refus d'enregistrer l'association des requérants peut passer pour avoir été « nécessaire, dans une société démocratique », au sens de l'article 11 § 2 de la Convention.

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

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

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

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 17 février 2004.

Luzius WILDHABER
Président

Paul MAHONEY
Greffier

48 ARRÊT GORZELIK ET AUTRES c. POLOGNE – OPINION CONCORDANTE COMMUNE
À MM. LES JUGES COSTA ET ZUPANČIČ, À LAQUELLE SE RALLIE M. LE JUGE KOVLER

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 commune à M. Costa et M. Zupančič, à laquelle se rallie M. Kovler.

L.W.
P.J.M.

OPINION CONCORDANTE COMMUNE
À MM. LES JUGES COSTA ET ZUPANČIČ, À LAQUELLE
SE RALLIE M. LE JUGE KOVLER

1. C'est après beaucoup d'hésitations que nous avons voté comme nos collègues de la Grande Chambre et conclu qu'en l'espèce la Pologne n'avait pas violé l'article 11 de la Convention en refusant l'enregistrement de l'association se dénommant « Union des personnes de nationalité silésienne ».

2. La liberté d'association est en effet une des libertés politiques les plus fondamentales et les juridictions des Etats qui se réclament de la démocratie la protègent, le plus souvent en conférant à cette liberté valeur constitutionnelle (voir par exemple pour la France l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 juillet 1956, *Amicale des Annamites de Paris*, ainsi que la décision n° 71-44 du 16 juillet 1971 du Conseil constitutionnel, ou pour les Etats-Unis des arrêts de la Cour suprême tels que *In re Primus*, *United States Reports*, 1978, vol. 436, p. 412 ou *Roberts v. United States Jaycees*, *United States Reports*, 1984, vol. 468, p. 609).

3. Notre Cour elle-même considère que la liberté d'association mérite une protection toute particulière et que l'interprétation des restrictions prévues au paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention doit être elle-même restrictive (voir, par exemple, les arrêts *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* du 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 22, § 46, et *Sidiropoulos et autres c. Grèce* du 10 juillet 1998, *Recueil* 1998 IV, p. 1614, § 40, affaires dans lesquelles la Cour unanime avait dit qu'il y avait eu violation de l'article 11).

4. Dans la présente affaire, de quoi s'agissait-il ? D'une association qui s'était constituée sous le nom d'« Union des personnes de nationalité silésienne » et dont les statuts indiquaient comme buts ceux « d'éveiller et de renforcer la conscience nationale des Silésiens ; de rétablir la culture silésienne ; de promouvoir la Silésie ; de protéger les droits ethniques des personnes de nationalité silésienne (...) » ; les mêmes statuts fixaient à l'union, pour réaliser ces buts, des moyens d'action très larges, sans cependant préciser de façon explicite qu'elle pourrait présenter des candidats aux élections. Enfin, selon l'article 10 des statuts, « toute personne de nationalité silésienne peut devenir membre ordinaire de l'union », et en vertu de leur article 30, « l'union est une organisation de la minorité nationale silésienne ». Il faut insister sur ces points car, sous les apparences anodines d'une simple association, l'union se voulait *en réalité* l'incarnation d'une minorité « nationale » silésienne, et c'est ainsi que peut s'expliquer la réaction des autorités de l'Etat défendeur.

5. En effet, les requérants demandèrent l'enregistrement de l'association qui, selon la loi polonaise sur les associations, est accordé ou refusé par le tribunal régional du siège, en l'espèce celui de Katowice. Ce tribunal

accorda l'enregistrement. Toutefois, sur appel du gouverneur (qui tient de la loi sur les associations le pouvoir de contrôle sur celles-ci), la cour d'appel, infirmant le jugement, refusa d'enregistrer l'union. Puis la Cour suprême rejeta le pourvoi en cassation formé contre l'arrêt de la cour d'appel par les requérants, qui, ayant ainsi épuisé les voies de recours internes, tournèrent leurs espoirs vers Strasbourg.

6. Le raisonnement de la cour d'appel et de la Cour suprême, lui aussi, se fonde sur les réalités au-delà des apparences (ce qui n'a par principe rien pour nous déplaire, à condition bien sûr de ne pas tomber dans le procès d'intention). Ces juridictions ont estimé qu'*il n'y a pas* de minorité nationale silésienne au sens du droit interne et droit international (encore que nul instrument international, elles l'ont reconnu, ne donne une définition des minorités nationales, pas même la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, que la Pologne a signée puis ratifiée). Elles ont également considéré que, par le nom choisi et par certains articles de ses statuts, essentiellement les articles 10 et 30 précités, l'union voulait en quelque sorte s'imposer comme la représentante de cette minorité nationale prétendue. Elles ont enfin été convaincues que l'enregistrement sollicité avait pour objet et aurait eu pour effet automatique de permettre à l'association de se prévaloir de l'article 5 de la loi de 1993 sur les élections, autrement dit qu'elle bénéficierait d'une « prime » lors de celles-ci : elle pourrait obtenir des sièges sans atteindre le seuil normalement fixé par la loi électorale pour accéder à la répartition de ceux-ci, sans que nulle décision pût s'y opposer.

7. Il est tout à fait possible d'avoir des doutes sur ces différents points.

8. Nous ne saurions certes contester l'argumentation sur l'absence de « nation » silésienne, ni celle de la cour d'appel sur le fait que, pour constituer une minorité « nationale », un groupe doit être lié à une majorité ne se trouvant pas en Pologne, comme les Allemands, les Ukrainiens, les Lituaniens et d'autres. Il s'agit là d'un choix politique qu'une Cour internationale ne saurait dicter à un Etat contractant sans enfreindre le principe de subsidiarité. Au demeurant, même si la Cour permanente de justice internationale a rendu en 1926 et 1928 deux arrêts célèbres concernant la haute Silésie polonaise – arrêts Allemagne/Pologne en date du 25 mai 1926, série A n° 7, et du 26 avril 1928, série A n° 15 –, les questions de minorités nationales sont complexes et restent quelque peu obscures.

9. Nous pouvons par contre discuter davantage le point de vue selon lequel l'union avait des arrière-pensées électorales (encore que, au seul vu du dossier, cela semble en effet vraisemblable), mais surtout l'effet automatique de l'enregistrement d'une organisation de minorité nationale sur sa dispense du « seuil » électoral. Cité au paragraphe 41 de l'arrêt, l'article 5 de la loi de 1993 sur les élections n'est pas dénué d'ambiguïté. Pris à la lettre, il semble donner à la commission électorale de l'Etat le pouvoir d'accorder ou non une telle dispense. Cette difficulté d'interprétation n'a pas

échappé à la sagacité de la Cour suprême. Pour estimer que la commission électorale avait au contraire compétence liée et était donc tenue d'octroyer la dispense dès lors que le comité électoral demandeur est une association *enregistrée* de minorité nationale, elle s'est appuyée sur la décision interprétative rendue par la Cour constitutionnelle de la Pologne le 30 avril 1997, et reproduite aux paragraphes 42 et 43 du présent arrêt. La Cour suprême a loyalement admis (voir le paragraphe 36 de l'arrêt) que ces décisions de la Cour constitutionnelle n'ont plus force contraignante générale, mais elle a insisté sur le poids des motifs de cette juridiction, ce qu'en effet on ne saurait négliger.

10. Arrivés à ce stade de l'analyse, nous devons admettre qu'il serait outrecuidant de contester l'interprétation du droit national fournie par les deux plus hautes Cours polonaises ; ici, la subsidiarité commande l'humilité. Nous avons donc surmonté nos hésitations initiales sur ce point : il faut accepter que l'enregistrement aurait donné à l'union des privilèges électoraux que la Constitution et la loi limitent aux minorités proprement « nationales », privilèges qui dérogent au principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

11. Comment, cependant, concilier la solution de la présente affaire avec celle de deux autres affaires assez récentes ? Dans l'une, déjà citée, *Sidiropoulos et autres*, les requérants avaient créé une association « macédonienne » et notre Cour a considéré que le refus des autorités judiciaires grecques de l'enregistrer avait violé l'article 11 de la Convention. Dans l'autre affaire, qui a donné lieu à l'arrêt *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (nos 29221/95 et 29225/95, CEDH 2001-IX), l'interdiction de réunions pacifiques a également paru à la Cour constitutive d'une violation de l'article 11. Faudrait-il que notre Cour soit plus sévère avec la « minorité silésienne » et plus indulgente avec la « minorité macédonienne » ?

12. Le problème, certes, n'est pas là. Dans l'affaire *Sidiropoulos et autres*, la Cour a jugé, compte tenu des circonstances de l'espèce, que l'association ne menaçait pas réellement l'ordre public et l'intégrité territoriale de la Grèce. De même, dans l'affaire *Stankov*, les faits de la cause n'ont pas paru à la Cour révéler que les réunions projetées auraient des risques prévisibles d'action violente, d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques. Le poids de l'appréciation *in concreto* l'emporte donc, au risque de susciter les critiques qui sont souvent faites à la « casuistique » (inévitables à notre sens) de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Dans la présente affaire, ce qui nous a paru en fin de compte décisif, c'est que l'association aurait pu non seulement exister mais être enregistrée si, comme le lui avait demandé le gouverneur, autorité de contrôle, elle avait modifié son nom ainsi que les articles 10 et 30 de ses statuts (voir le paragraphe 24 de l'arrêt). Certes, cela l'eût privée de la « prime » électorale consentie aux minorités nationales, mais en tant

qu'association elle aurait eu pleine capacité juridique. On en revient ainsi au point de départ de notre opinion : les mesures critiquées par les requérants constituent moins, en réalité, une ingérence véritable dans leur liberté d'association qu'une tentative de la part des autorités nationales d'éviter des conséquences imprévues, et contraires au principe d'égalité, de l'exercice de cette liberté.

13. Pour toutes ces raisons, nous avons pu admettre la conclusion « que l'Etat n'a pas restreint la liberté d'association des requérants en tant que telle » (paragraphe 106 de l'arrêt) ; nous avons d'ailleurs songé à cet égard, *mutatis mutandis*, à l'arrêt *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* ([GC], n° 27417/95, §§ 83-84, CEDH 2000-VII). Et finalement, malgré nos réserves initiales, nous avons ainsi pu nous rallier à l'opinion majoritaire, dans une affaire très délicate, ce qui justifiait tout à fait son examen par la Grande Chambre de notre Cour.