



Déclassifié\*

AS/Jur (2019) 35

1<sup>er</sup> octobre 2019

fjdoc35 2019

## Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

# Les responsables politiques devraient-ils être poursuivis pour les déclarations faites dans l'exercice de leur mandat

## Note introductive

Rapporteur : M. Boris Cilevičs, Lettonie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

### 1. Introduction

1. Les auteurs de la proposition de résolution sur laquelle repose le présent rapport s'inquiètent « du nombre croissant de responsables politiques nationaux, régionaux et locaux poursuivis pour des déclarations faites dans l'exercice de leur mandat, en particulier en Espagne et en Turquie ». Ils rappellent la Résolution 1900 (2012) « La définition de prisonnier politique », et la Résolution 1950 (2013), « Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale ». La proposition de résolution évoque également le point de vue de la Commission de Venise, pour qui « le but premier de l'immunité parlementaire est la protection fondamentale de l'institution parlementaire et la garantie tout aussi fondamentale de l'indépendance des élus, qui est indispensable pour leur permettre d'exercer leurs fonctions démocratiques de manière effective, sans craindre une ingérence de l'exécutif ou du pouvoir judiciaire ». Selon la Commission de Venise, la liberté d'expression des parlementaires doit être étendue et devrait être protégée y compris lorsqu'ils s'expriment en dehors du Parlement. « Cela vaut également et surtout pour les parlementaires de l'opposition dont les idées sont très différentes de celles de la majorité »<sup>1</sup>. En parallèle, la proposition de résolution insiste sur le fait que « le discours de haine et les appels à la violence ne sauraient être tolérés, y compris de la part des responsables politiques ». Le but déclaré de la proposition est que l'Assemblée « examine, du point de vue du droit et des droits de l'homme, la situation des responsables politiques emprisonnés pour avoir exercé leur liberté d'expression à la lumière des principes défendus par le Conseil de l'Europe et plus particulièrement par la Convention européenne des droits de l'homme ». Mon futur rapport traitera des questions tout spécialement soulevées par cette proposition et *non* de questions juridiques ou politiques plus générales, comme les conditions dans lesquelles une sécession est ou devrait être possible<sup>2</sup>.

2. Pour pouvoir assumer cette tâche, il me faudra examiner, tout d'abord, l'acquis du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression des responsables politiques et les limites qui peuvent lui être juridiquement imposées et, deuxièmement, certains cas concrets de responsables politiques en Espagne et en Turquie, où ceux-ci auraient été poursuivis indûment pour les déclarations faites dans l'exercice de leur mandat.

3. Au nombre des affaires qui viennent à l'esprit dans les deux pays précisés par la proposition de résolution figurent les responsables politiques poursuivis pour discours séparatiste (en faveur de l'indépendance ou de l'autonomie catalane ou kurde) ; en Turquie, des poursuites ont également été engagées pour participation supposée au mouvement güleniste « FETÖ », accusé d'être responsable de la tentative de coup d'état qui avait échoué en juillet 2016, ainsi que pour outrage à l'État ou à ses dirigeants, à l'encontre de

\* Document déclassifié par la Commission le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

<sup>1</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Turquie, « Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'Article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire) », adopté par la Commission de Venise à sa 108<sup>e</sup> session plénière, Venise, 14-15 octobre 2016, Avis n° 858/2016.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet les rapports de Marina Schuster (Allemagne/ADLE), « La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain: nécessité d'une clarification » (document 12689 du 12 juillet 2011) et le Rapport d'information de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, « Pour une approche démocratique des questions d'autodétermination et de sécession » (document 14390 du 4 septembre 2017).

responsables politiques qui avaient mis en avant des faits allégués de corruption ou les pratiques et les politiques contestables du point de vue politique appliquées par les autorités en place. Bien que la proposition de résolution évoque uniquement l'Espagne et la Turquie, je suis prêt à mentionner dans mon rapport final des exemples provenant d'autres États, si la commission le souhaite.

4. Dans cette note introductive, je présenterai tout d'abord de manière synthétique les travaux antérieurs de l'Assemblée et des autres organes du Conseil de l'Europe dans ce domaine, ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme. Je donnerai ensuite quelques exemples de situations dans lesquelles les responsables politiques seraient poursuivis, voire condamnés, pour des déclarations politiques qui relèvent de leur liberté d'expression.

5. Afin d'aborder ces différentes affaires sans étirer à l'excès l'objet du futur rapport, je désignerai par le terme « responsables politiques » les élus nationaux, régionaux et locaux, ainsi que les ministres et les maires, mais également les candidats à ces fonctions et leurs anciens titulaires. Toutes ces fonctions jouent un rôle important dans le processus démocratique et sont particulièrement susceptibles de devenir la cible du pouvoir en place.

6. Enfin, je demanderai à la commission l'autorisation de procéder à certaines activités d'étude.

## **2. L'acquis du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression des responsables politiques**

### *2.1. L'Assemblée parlementaire*

7. Deux textes antérieurs de l'Assemblée parlementaire présentent une pertinence particulière pour la question qui nous occupe : la [Résolution 1900 \(2012\)](#), « La définition de prisonnier politique » (rapporteur : Christoph Strässer, Allemagne/SOC), et la [Résolution 1950 \(2013\)](#), « Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale » (rapporteur : Pieter Omtzigt, Pays-Bas/PPE).

#### *2.1.1. La [Résolution 1900 \(2012\)](#), « La définition de prisonnier politique »<sup>3</sup>*

8. La [Résolution 1900 \(2012\)](#) réaffirme dans des termes qui ne sont pas spécifiques à tel ou tel pays la définition du prisonnier politique donné par les experts indépendants chargés par le Secrétaire Général d'évaluer la situation des prisonniers politiques supposés en Arménie et en Azerbaïdjan, au moment de l'adhésion de ces deux États au Conseil de l'Europe. Les critères d'évaluation qui ont permis aux experts indépendants de régler plus de 700 affaires avaient été convenus par l'ensemble des organes compétents du Conseil de l'Europe, y compris le Comité des Ministres<sup>4</sup>. La [Résolution 1900 \(2012\)](#) s'est contentée de réaffirmer ces critères à l'occasion d'une enquête en cours sur les affaires de prisonniers politiques supposés en Azerbaïdjan, qui sont depuis devenu l'étalon de référence utilisé par de nombreuses organisations non-gouvernementales pour apprécier le caractère politique des poursuites engagées à l'encontre des responsables politiques, des militants de la société civile et des journalistes dans de nombreux pays, au-delà même de l'espace géographique du Conseil de l'Europe.

9. La définition du prisonnier politique est résumée au paragraphe 3 de la [Résolution 1900](#). Les critères les plus pertinents pour les responsables politiques détenus en raison de leurs déclarations politiques sont les suivants :

9.1. « si la détention a été imposée en violation de [...] la liberté d'expression et d'information et la liberté de réunion et d'association » [...];

9.2. si, pour des raisons politiques, la durée de la détention ou ses conditions sont manifestement disproportionnées par rapport à l'infraction dont la personne a été reconnue coupable ou qu'elle est présumée avoir commise ; [...] ou

9.3. si la détention est l'aboutissement d'une procédure qui était manifestement entachée d'irrégularités et que cela semble être lié aux motivations politiques des autorités ».

10. L'exposé des motifs souligne que les personnes poursuivies ou condamnées pour des « infractions à caractère purement politique » sont souvent des « prisonniers politiques », sans que cette qualité soit systématique. Le critère déterminant est le fait que cette détention soit considérée comme illégale par l'article

<sup>3</sup> Document n° 13011 (2012, rapporteur : Christoph Strässer (Allemagne/SOC).

<sup>4</sup> Voir le document SG/Inf(2001)34, paragraphe 10.

5 (1) de la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention »), selon l'interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »). Les « infractions à caractère purement politique » sont les infractions qui concernent uniquement l'organisation politique de l'État, notamment la tentative de modifier la composition territoriale de l'État ou son ordre constitutionnel ou simplement la « diffamation » de ses autorités. En principe, le discours « à caractère politique », même lorsqu'il se montre extrêmement critique à l'égard de l'État et des pouvoirs en place, est protégé par l'article 10 dès lors qu'il n'existe aucun « besoin social impérieux », dans une « société démocratique », au sens de l'article 10, de supprimer ce discours<sup>5</sup>.

11. Dans certaines situations néanmoins, le discours politique outrepassé les limites fixées par la Convention, par exemple lorsqu'il incite à la violence, au racisme ou à la xénophobie. Il est alors essentiel de déterminer si l'interdiction des appels à un changement constitutionnel « radical » mais pacifique et non violent est « nécessaire dans une société démocratique ». Il convient également de noter que dans les rares affaires où la Cour a jugé la répression de ce discours acceptable au regard de la Convention, les peines infligées par les juridictions nationales étaient pour l'essentiel symboliques et ne comportaient pas de privation de liberté. Même les peines infligées pour la tenue de propos à caractère politique qui ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 peuvent être contraires à la Convention lorsque la peine infligée est disproportionnée, discriminatoire ou fruit d'un procès entaché d'iniquité. L'analyse de la jurisprudence de la Cour en la matière (voir plus loin) revêt donc une importance capitale.

2.1.2. La [Résolution 1950 \(2013\)](#), « Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale »<sup>6</sup>

12. Dans sa [Résolution 1950 \(2013\)](#), l'Assemblée invite instamment « les majorités au pouvoir dans les États membres à s'abstenir d'utiliser de manière abusive le système judiciaire pénal pour persécuter des opposants politiques ». La résolution repose sur un rapport de notre collègue Pieter Omtzigt, qui énonce des principes directeurs conçus pour protéger les responsables politiques contre l'obligation de rendre compte de leurs activités *politiques* devant les juridictions pénales. En revanche, les responsables politiques rendent des comptes à leurs électeurs. En parallèle, il importe que les responsables politiques ne jouissent pas d'une impunité pour les infractions pénales commises en dehors de la sphère politique ou leurs abus de mandat électif. Les « principes directeurs » proposés dans cet exposé des motifs visent à permettre de faire la distinction entre ces deux types d'actes. L'expert juridique<sup>7</sup> auditionné par la commission sur cette question a établi un parallèle avec le sport. Un footballeur peut être sanctionné en application du règlement du football en cas de jeu irrégulier ; il échappe alors à la responsabilité pénale ordinaire pour coups et blessures. Le joueur de l'équipe adverse obtient réparation au moyen d'un coup franc, voire d'un penalty, mais l'auteur de l'irrégularité n'est pas poursuivi pénalement, sauf s'il a commis une agression si scandaleuse sur le joueur de l'équipe adverse qu'il ne bénéficie pas de l'exonération présumée de responsabilité pénale applicable aux irrégularités « normales ». De même, le responsable politique ou son « équipe » (parti) perdra des voix lors des prochaines élections s'il commet une erreur politique, y compris une erreur particulièrement choquante. Mais sa responsabilité pénale devrait être uniquement engagée lorsque les actes, omissions ou déclarations du responsable politique sortent à l'évidence du cadre de ses activités politiques normales.

13. Bien que la [Résolution 1950](#) traite spécifiquement des actes ou des omissions des responsables politiques (par exemple le fait de n'avoir pas empêché la crise bancaire en Islande ou la signature par un Premier ministre ukrainienne d'un accord gazier désavantageux avec la Russie), les principes directeurs énoncés dans l'exposé des motifs devraient en principe s'appliquer également aux déclarations politiques faites par les responsables politiques ou lors des réunions pacifiques auxquelles ils participent dans le cadre de leurs activités de représentants élus des citoyens.

2.1.3. La [Résolution 2127 \(2016\)](#) « L'immunité parlementaire : remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire »

14. Dans sa [Résolution 2127 \(2016\)](#), l'Assemblée énonce un certain nombre de principes généraux de l'immunité parlementaire. Elle souligne surtout aux fins de ce rapport que

« l'immunité est une garantie démocratique fondamentale qui procède de la nécessité de préserver l'intégrité et l'indépendance des parlements [...]. L'immunité parlementaire protège le libre exercice du mandat parlementaire [...], il doit être tenu compte de l'impérieuse nécessité de préserver les droits et l'intégrité des membres de la minorité politique [...] ; la liberté de parole est inhérente à la fonction parlementaire, les élus doivent pouvoir débattre, sans crainte, de toutes sortes de sujets d'intérêt public,

<sup>5</sup> Voir le document 13011 (note 4 ci-dessus), paragraphes 8-9.

<sup>6</sup> Document 13214 du 28 mai 2013 (rapporteur : Pieter Omtzigt, Pays-Bas/PPE).

<sup>7</sup> Professeur Bernd Satzger, Université de Munich.

y compris de questions controversées, polémiques ou en rapport avec le fonctionnement du pouvoir exécutif ou judiciaire; toutefois, pourront être exclus du champ de l'irresponsabilité les propos et déclarations incitant à la haine, à la violence ou à la destruction des droits et des libertés démocratiques »<sup>8</sup>.

15. L'Assemblée a donc pris fermement position en faveur de la liberté d'expression des parlementaires, pour le bon fonctionnement de la démocratie<sup>9</sup>.

## 2.2. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

16. En décembre 1999, la Commission de Venise a adopté un rapport sur « L'autodétermination et la sécession en droit constitutionnel »<sup>10</sup>. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la question de l'autodétermination, de l'intégrité territoriale et du droit à sécession n'entre pas dans le cadre de mon mandat de rapporteur. Les points de vue de la Commission de Venise présentent néanmoins un intérêt pour ce rapport. Son analyse comparée montre que de nombreux États membres interdisent toute sécession et possèdent des dispositions constitutionnelles qui rendent clairement inconstitutionnelles les activités visant à la sécession ou à l'indépendance. Le rapport de la Commission de Venise donne par ailleurs de nombreux exemples de pays qui fondent les restrictions des libertés fondamentales sur la nécessité de protéger leur intégrité territoriale. La liberté d'association est refusée aux partis politiques dont les objectifs visent à militer contre l'intégrité territoriale (République de Moldova, Roumanie, Russie, Géorgie, Ukraine, Portugal, Bulgarie, Croatie, Grèce, Slovaquie, Turquie). Les menaces qui pèsent sur l'intégrité territoriale peuvent également entraîner la prise de mesures d'urgence qui restreignent les libertés (Croatie, France ; Lituanie, lorsque cette menace est d'origine extérieure)<sup>11</sup>.

17. Dans la Constitution turque, le premier motif de restriction des droits fondamentaux mentionné dans la disposition constitutionnelle générale qui traite de ces restrictions est celui de la préservation de « l'intégrité indivisible de l'État dans son territoire et sa nation ». La Constitution prévoit elle-même que toute infraction à cette interdiction est passible des sanctions prévues par la législation. Il est interdit aux partis politiques de se proclamer en faveur de l'autodétermination du peuple kurde, et même en faveur d'un système fédéral. La forme unitaire de l'État n'est donc pas contestable par les partis politiques. Comme le souligne la Commission de Venise, la Cour européenne des droits de l'homme a fixé certaines limites aux restrictions imposées aux droits fondamentaux pour préserver l'intégrité territoriale, en dépit du fait que l'article 10 (2) de la Convention mentionne « l'intégrité territoriale » parmi les intérêts dont la protection peut justifier la restriction de la liberté d'expression.

18. À la demande de l'Assemblée (dans sa [Résolution 2127](#), examinée plus haut), la Commission de Venise a également rendu un important Avis<sup>12</sup> sur la modification provisoire de la Constitution turque, en vue de permettre la levée en bloc de l'immunité parlementaire d'un grand nombre de députés de l'opposition (voir plus loin).

## 2.3. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

19. La Cour européenne des droits de l'homme a toujours attaché une grande importance à la liberté d'expression et à la liberté d'association, y compris et surtout pour les responsables politiques.

### 2.3.1. La liberté d'expression applicable aux déclarations politiques, en particulier à celles des responsables politiques

20. Un arrêt de référence notamment en matière de liberté d'expression des responsables politiques a été rendu en 1992 dans l'affaire *Castells c. Espagne*<sup>13</sup>, où la Cour s'est penchée sur le cas d'un sénateur élu sur la liste d'un parti politique favorable à l'indépendance du Pays basque, Herri Batasuna. Il avait tenu publiquement des propos très durs, qui accusaient le Gouvernement espagnol de tolérer l'assassinat de militants basques par des forces paramilitaires, ce qui lui avait valu une condamnation à une peine

<sup>8</sup> [Résolution 2127 \(2016\)](#), para. 12.

<sup>9</sup> Un autre rapport consacré à l'immunité parlementaire est actuellement en cours d'élaboration par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

<sup>10</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), rapport sur « L'autodétermination et la sécession en droit constitutionnel », Document CDL-INF(2000)2 du 12 janvier 2000.

<sup>11</sup> Voir l'Avis de la Commission de Venise (note 10 ci-dessus), pages 5-6.

<sup>12</sup> Voir l'Avis de la Commission de Venise (note 1 ci-dessus).

<sup>13</sup> *Castells c. Espagne*, requête n° 11798/85, arrêt du 23 avril 1992.

d'emprisonnement. Dans son examen de la « nécessité » de l'ingérence des autorités dans la liberté d'expression du requérant, la Cour a rappelé que la liberté d'expression

« constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès [...], elle vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent ; ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique". [...] Précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Partant, des ingérences dans la liberté d'expression d'un parlementaire de l'opposition, tel le requérant, commandent à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts » (para. 42).

21. Au cours de mes recherches initiales sur la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en matière de liberté d'expression des responsables politiques, j'ai constaté que dans un certain nombre d'affaires turques récentes des responsables politiques avaient été condamnés pénalement pour des infractions de type outrage au Président ou au Premier ministre, dénigrement de l'identité turque ou propagande terroriste (c'est le cas par exemple de plusieurs affaires introduites par le coprésident du HDP *Selahattin Demirtas*, dont l'une est toujours pendante devant la Grande Chambre, en 2019, ou de l'affaire *Uzan c. Turquie*, en 2018). À chaque fois, la Cour a rappelé l'importance qu'elle accorde à la liberté d'expression des responsables politiques pour le bon fonctionnement de la démocratie et la nécessité pour les juridictions nationales d'analyser soigneusement le sens des propos litigieux dans leur contexte politique.

22. Dans ces affaires, ainsi que dans une série d'affaires portant sur l'article 10 qui n'ont pas été introduites par des responsables politiques, mais par des journalistes (par exemple *Önal c. Turquie* (n° 2) ; *Fatih Tas c. Turquie* (n° 5, 2018) ; *Sahin Alpay c. Turquie*, 2018 ; *Saygili et Karatas c. Turquie*, 2018, *Ali Gürbüz c. Turquie*, 2019 ; *Gürbüz et Bayar c. Turquie*, 2019), le facteur déterminant pour la Cour était de savoir si les propos litigieux constituaient un appel à la violence. Si tel n'était pas le cas, la Cour a conclu à la violation de l'article 10. En cas d'appel à la violence, même sous une forme uniquement indirecte ou implicite, la Cour a conclu à l'absence de violation de l'article 10, comme dans l'affaire *Gürbüz et Bayar c. Turquie*, où un quotidien avait publié les déclarations faites par des dirigeants du PKK au sujet d'une proposition de cessez-le-feu. La Cour a estimé que ces propos, selon lesquels en l'absence de l'établissement d'un dialogue, une situation de guérilla s'installerait au cours de l'année 2005, pouvaient être considérés comme une provocation publique en faveur de la commission d'actes terroristes, et donc comme une incitation à la violence. Même si les requérants n'étaient pas personnellement associés au PKK ou aux déclarations de ses dirigeants, ils leur avaient fourni une tribune qui avait permis de les diffuser.

23. Dans l'affaire *Sahin Alpay c. Turquie*, la Cour donne une définition de « l'incitation à la violence », à savoir des propos qui

« préconisent [...] le recours à des procédés violents ou à une vengeance sanglante, [qui] justifient [...] la commission d'actes terroristes en vue de la réalisation des objectifs de leurs partisans, et [qui] peuvent être interprét[és] comme susceptibles de favoriser la violence par la haine profonde et irrationnelle [qu'ils] insuffleraient envers des personnes identifiées (para. 179).

24. Dans l'arrêt *Stern Taulats et Roura Capellera c. Espagne* (2018), la Cour a précisé qu'une peine d'emprisonnement infligée pour discours à caractère politique était uniquement compatible avec l'article 10 dans des circonstances exceptionnelles et que le critère essentiel à prendre en compte était le fait que les propos incitent à la violence ou soient constitutifs d'un discours de haine<sup>14</sup>.

25. Revenons-en à présent aux affaires qui portent directement sur la liberté d'expression des responsables politiques et concernent des faits très différents les uns des autres. Dans son arrêt de Grande Chambre rendu dans l'affaire *Karacsony et autres c. Hongrie*<sup>15</sup>, la Cour a estimé que l'amende infligée à des parlementaires de l'opposition pour avoir brandi des pancartes et utilisé un mégaphone lors d'un vote parlementaire portait atteinte à la liberté d'expression des parlementaires. La Cour a souligné que l'expression au sein du Parlement jouissait d'un degré élevé de protection, que traduit le principe de l'immunité parlementaire. Elle a également

<sup>14</sup> À l'occasion d'un rassemblement antimonarchiste, les requérants avaient publiquement mis le feu à une photographie du couple royal. Ils avaient été condamnés pour outrage à la couronne à une peine de 15 mois d'emprisonnement s'ils ne s'acquittaient pas d'une amende de 2700 EUR chacun. La Cour a conclu à une violation de l'article 10, considérant que l'intention des requérants n'était pas d'inciter à la violence à l'encontre du roi, mais de manifester symboliquement, en brûlant cette photographie, leur protestation et leur mécontentement.

<sup>15</sup> *Karacsony et autres c. Hongrie* [GC], requêtes n° 42461/13 et 44357/13, arrêt du 17 mai 2016.

admis que certaines dispositions réglementaires pouvaient être jugées nécessaires pour prévenir des formes d'expression comme les appels directs ou indirects à la violence.

26. Dans l'affaire *Uzan c. Turquie*<sup>16</sup>, le requérant, chef d'un parti d'opposition et actionnaire majoritaire de deux sociétés visées par les mesures gouvernementales, avait été condamné à une peine de huit mois d'emprisonnement et à une amende pour outrage public au Premier ministre et atteinte à son honneur et à sa réputation (pour l'avoir qualifié de « traître », « pillard », « insolent » et « impie »). Bien que la peine d'emprisonnement ait été par la suite assortie d'un sursis subordonné à une surveillance judiciaire de cinq ans, la Cour a estimé que les juridictions nationales n'avaient pas apprécié de manière satisfaisante la proportionnalité de la peine et n'avaient pas tenu compte du contexte politique dans lequel les propos litigieux avaient été tenus.

27. Dans l'affaire *Roland Dumas c. France*<sup>17</sup>, le requérant était un responsable politique et ancien ministre et président du Conseil constitutionnel. En 2003, il avait été acquitté des chefs d'accusation de complicité de détournement de bien social et de recel d'avoirs détournés. Peu de temps après, il avait publié un livre dans lequel il faisait état d'un incident survenu lors d'une audience devant un tribunal en 2001, au cours de laquelle il avait déclaré que pendant la guerre, le procureur aurait pu siéger dans les « sections spéciales » mises en place pendant l'occupation nazie. Le requérant avait été condamné à une amende et au versement de dommages-intérêts pour diffamation d'un magistrat. La Cour a estimé que cette condamnation portait atteinte à sa liberté d'expression. Les passages en question de l'ouvrage concernaient une affaire d'État qui avait donné lieu à une très large couverture médiatique et ce livre équivalait à une forme d'expression politique. En conséquence, l'article 10 imposait un degré de protection élevé et les autorités disposaient d'une marge d'appréciation particulièrement limitée du caractère « nécessaire dans une société démocratique » de la mesure en question.

28. En revanche, la Cour a déclaré irrecevable, au motif qu'elle était manifestement mal fondée, une autre requête introduite contre la France, dans laquelle un responsable politique critiquait durement un juge. Le requérant, un parlementaire qui s'était exprimé au cours d'un rassemblement politique organisé avant une élection, avait qualifié le juge d'instruction chargé de l'examen d'une plainte pour fraude électorale déposée à son encontre de « commissaire politique », qui avait commis un excès de pouvoir et « porté atteinte à l'honneur de la justice ». Il avait été condamné à une amende de 1000 EUR pour outrage à magistrat. La Cour a admis le raisonnement de la juridiction nationale pour laquelle les commentaires du requérant découlaient de son contentieux personnel avec le juge d'instruction, dont il avait déjà tenté de ternir l'image quelques mois plus tôt par la publication d'écrits. Dès lors, en l'absence d'un débat élargi qui aurait été utile à l'information du public, il n'avait pas été déraisonnable de conclure que ces commentaires et propos constituaient une attaque personnelle gratuite.

29. Dans l'affaire *Makraduli c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*<sup>18</sup>, la Cour a conclu à la violation de l'article 10 au sujet de la condamnation pour diffamation d'un parlementaire de l'opposition qui avait accusé le chef du Service de sécurité et de contre- renseignement, puis le Premier ministre, de corruption et d'actes de corruption.

30. S'agissant plus spécialement des responsables politiques ayant fait l'objet d'une peine ou d'une sanction pour « propos sécessionnistes », j'ai uniquement relevé deux affaires directement pertinentes. Premièrement, *Piermont c. France*<sup>19</sup>. En l'espèce, la France avait expulsé une ressortissante allemande, députée européenne, de Nouvelle-Calédonie en lui interdisant de s'y rendre à nouveau. Elle avait pris la parole lors d'un rassemblement antinucléaire en faveur de l'indépendance qui s'était tenu en Polynésie française. La Cour a estimé que cette ingérence, même en l'absence de sanction pénale, n'était pas « nécessaire dans une société démocratique » et emportait violation de l'article 10, puisque les propos qui lui étaient reprochés avaient été tenus lors d'une manifestation pacifique autorisée et contribuaient au débat démocratique en Polynésie française. Ils n'avaient comporté aucun appel à la violence et la manifestation n'avait été suivie d'aucun trouble à l'ordre public.

31. Dans la deuxième affaire, *Ahmet Sadik c. Grèce*, la Cour a déclaré la requête irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. Mais la Commission européenne des droits de l'homme avait estimé que la condamnation du requérant, pour avoir publiquement qualifié au cours d'un meeting électoral

---

<sup>16</sup> *Uzan c. Turquie*, requête n° 30569/09, arrêt du 20 mars 2018.

<sup>17</sup> *Roland Dumas c. France*, requête n° 34875/07, arrêt du 15 juillet 2010.

<sup>18</sup> *Makraduli c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, requêtes n° 64659/11 et 24133/13, arrêt du 19 juillet 2018.

<sup>19</sup> *Piermont c. France*, requêtes n° 15773/89 et 15774/89, arrêt du 27 avril 1995.

les membres de la minorité musulmane de Thrace occidentale de « Turcs », portait atteinte à sa liberté d'expression<sup>20</sup>.

32. Dans l'affaire *Gorzelik c. Pologne*<sup>21</sup>, la Cour n'a constaté aucune violation de l'article 11 dans le refus des autorités polonaises d'enregistrer une association intitulée « Union des personnes de nationalité silésienne ». La Cour a admis l'argument avancé par le Gouvernement, selon lequel cette association visait en réalité à profiter de manière abusive des privilèges électoraux octroyés aux minorités nationales par le droit polonais, au détriment des autres minorités nationales reconnues (voir les paragraphes 97, 102, 106 de l'arrêt).

33. La dernière affaire que je souhaiterais évoquer dans cette partie est l'affaire *Kerestecioglu Demir contre Turquie*<sup>22</sup>. Elle a été communiquée, mais la Cour n'a pas encore statué à son sujet. La requérante est une parlementaire dont l'immunité avait été levée en raison de sa participation à une déclaration faite à la presse. Cette immunité avait été levée de manière particulière, après l'adoption le 20 mai 2016 d'une modification constitutionnelle « provisoire », alors qu'elle avait été demandée pour la requérante et pour l'ensemble des autres parlementaires concernés par le ministère public dans le cadre d'une procédure de simple police, avant même l'adoption de cette modification de la Constitution<sup>23</sup>. Cette mesure concernait 139 parlementaires au total, dont une large majorité étaient membres des partis d'opposition CHP et HDP. Dans ses questions aux parties, la Cour a demandé si la modification provisoire de la Constitution représentait une ingérence dans la liberté d'expression de la requérante et, si tel était le cas, si celle-ci était « nécessaire dans une société démocratique », correspondait à un besoin social impérieux et était proportionnée au but légitime poursuivi.

34. En résumé, la Cour européenne des droits de l'homme attache une haute importance à la liberté d'expression, et en particulier à celle des responsables politiques. La limitation de cette liberté d'expression est acceptable en cas d'appel à la violence et d'attaque personnelle gratuite commise en dehors du débat politique au sens large. Il convient également de noter que dans les affaires où la Cour n'a pas constaté de violation, les sanctions infligées étaient légères. Elle a en revanche jugé disproportionnées les lourdes sanctions, notamment la privation de liberté.

### 2.3.2. La liberté d'association

35. Comme l'a indiqué la Commission de Venise dans son rapport susmentionné (para. \*), de nombreux États ont restreint la liberté d'association des partis politiques qui font l'apologie d'idées sécessionnistes ou même fédéralistes. La Cour européenne des droits de l'homme a fixé certaines limites à ces restrictions.

36. Dans une affaire qui concernait la dissolution du *Parti communiste unifié de Turquie* (TBKP), la Cour n'a pas considéré que l'ingérence dans la liberté d'association était « nécessaire dans une société démocratique ». Le programme du TBKP évoquait « le peuple kurde », « la nation kurde » ou « les citoyens kurdes », sans toutefois demander en leur nom que des droits particuliers ou des droits de minorité leur soient accordés. Le programme du parti mentionnait le droit à l'autodétermination et déplorait le fait que, en raison du recours à la violence, il n'était pas « exercé en commun mais de manière séparée et unilatérale ». La Cour a souligné que

« la démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. Sous ce rapport, une formation politique ne peut se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un Etat et se mêler à la vie politique de celui-ci afin de trouver, dans le respect des règles démocratiques, des solutions qui puissent satisfaire tous les acteurs concernés. Or, à en juger par son programme, tel était bien l'objectif du TBKP dans ce domaine »<sup>24</sup>.

37. Dans une autre affaire turque portant sur la dissolution du Parti socialiste turc (SP), qui préconisait l'instauration d'une fédération et dont le président avait fait un certain nombre de déclarations publiques, notamment en affirmant que « le peuple kurde se lève » et en évoquant « le droit de la nation kurde à l'autodétermination et de créer un État à part par référendum ». La Cour a jugé excessive la dissolution du SP. Elle a estimé que, interprétés au vu du contexte, les propos litigieux ne préconisaient pas une séparation de la Turquie. Ils visaient à souligner que la fédération proposée par le SP ne pouvait pas être réalisée sans le libre consentement des Kurdes, exprimé au moyen d'un référendum. Ces propos ne comportaient par

<sup>20</sup> *Ahmet Sadik c. Grèce*, requête n° [18877/91](#), arrêt du 15 novembre 1996.

<sup>21</sup> *Affaire Gorzelik et autres c. Pologne*, requête n° 44158/98, arrêt [GC] du 17 février 2004.

<sup>22</sup> *Kerestecioglu Demir c. Turquie*, requête n° 68136/16, affaire communiquée (voir la note d'information sur la jurisprudence n° 227, mars 2019).

<sup>23</sup> Voir l'Avis de Commission de Venise (note 1 plus haut).

<sup>24</sup> *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 133/1996/752/951, arrêt du 3 janvier 1998, para. 57.

ailleurs aucune incitation à la violence ni ne portaient atteinte aux principes de la démocratie. La Cour, dans son arrêt de Grande Chambre rendu dans l'affaire *Parti socialiste et autres c. Turquie*<sup>25</sup>, a souligné que

« le fait qu'un tel projet politique passe pour incompatible avec les principes et structures actuels de l'Etat turc ne le rend pas contraire aux règles démocratiques. Il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un Etat, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même » (para. 47).

38. L'affaire *Sidiropoulos et autres c. Grèce*<sup>26</sup> concernait une association grecque dénommée « Maison de la civilisation macédonienne », dont le but statutaire était la préservation de la culture populaire et des traditions de la région de Florina. Les autorités grecques avaient refusé d'enregistrer cette association, au motif qu'elle avait des intentions séparatistes, car le terme « macédonienne » était employé pour contester de manière détournée l'identité grecque de la Macédoine et de ses habitants. La Cour a estimé que le simple fait d'affirmer que l'association représentait un danger pour l'intégrité territoriale de la Grèce ne saurait justifier pas cette restriction de la liberté d'association.

39. Dans l'affaire *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie*<sup>27</sup>, la Cour a estimé que

« le seul fait pour un parti politique d'appeler à l'autonomie ou même de demander la sécession d'une partie du territoire d'un pays n'est pas suffisant pour justifier sa dissolution pour des motifs de sécurité nationale. Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi sans mettre en question les principes de la démocratie et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers, notamment, la participation au processus politique ».

40. En résumé, la Cour européenne des droits de l'homme protège généralement la liberté d'association des partis politiques et également des autres associations, même lorsqu'ils préconisent une modification radicale de l'ordre constitutionnel, sous réserve qu'ils usent de moyens non violents et ne portent pas atteinte aux principes de la démocratie et que les objectifs poursuivis ne nuisent pas à l'essence même de la démocratie<sup>28</sup>.

41. Il est donc très clair que la Convention européenne des droits de l'homme protège fermement à la fois la liberté d'expression des responsables politiques, même en cas de propos « inconstitutionnels », et la liberté d'association des partis politiques qui préconisent un changement constitutionnel radical, à la condition qu'il s'effectue sans violence et dans le respect des principes fondamentaux de la démocratie. La difficulté du présent rapport tient au fait que les responsables politiques espagnols et turcs qui entrent dans le champ d'application de mon mandat ne sont, du moins officiellement, pas poursuivis pour leurs propos, mais pour des actes supposés, à savoir les infractions de rébellion ou de tentative de rébellion (en Espagne) et l'appartenance ou le soutien à des organisations terroristes (en Turquie). Procédons à présent à un examen préliminaire de certaines de ces affaires.

### 3. Quelques affaires d'allégations de poursuites abusives engagées à l'encontre de responsables politiques pour leur discours politique

#### 3.1. Espagne

42. En Espagne, les poursuites pénales visent le Président et des membres du Gouvernement catalan autonome destitué, le Président et trois membres du Bureau directeur du Parlement, des dizaines de hauts responsables du gouvernement et plus de 700 maires<sup>29</sup>. L'engagement de ces poursuites doit être apprécié dans le cadre des événements survenus à l'occasion du référendum d'autodétermination, qui a eu lieu le 1<sup>er</sup>

<sup>25</sup> *Parti socialiste et autres c. Turquie*, requête n° 20/1997/804/1007, arrêt [GC] du 25 mai 1998.

<sup>26</sup> *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, requête n° 57/1997/841/1047, arrêt du 10 juillet 1998.

<sup>27</sup> *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie*, requête n° 59489/00, arrêt du 20 janvier 2006.

<sup>28</sup> C'est ce qui distingue les affaires turques précitées de l'affaire *Refah Partisi* (Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie), requêtes n° [41340/98](#), [41342/98](#), [41343/98](#) et [41344/98](#), arrêt [GC] du 13 février 2003. En l'espèce, la Cour avait admis l'interdiction du Parti (islamiste) de la prospérité, dont le programme préconisait la mise en place des principes de la charia, que la Cour jugeait incompatible avec les valeurs démocratiques essentielles.

<sup>29</sup> Voir *El Defensor de les Persones* (le médiateur catalan), « The violation of fundamental rights and freedoms arising from the criminal justice reaction following October 1, and application of the Article 155 of the Spanish Constitution », mai 2018 (ci-après : le rapport du médiateur catalan), page 13.



octobre 2017. Ce référendum s'est tenu sur le fondement de deux lois adoptées par le Parlement catalan en septembre<sup>30</sup>. Ces deux lois ont été contestées devant la Cour constitutionnelle espagnole (CC), qui a rapidement suspendu leur application, puis les a déclarées inconstitutionnelles. Les décisions de la CC ont été notifiés aux membres du Gouvernement catalan, à 60 de ses hauts responsables et à l'ensemble des maires de Catalogne. Il leur a été personnellement rappelé qu'ils avaient l'obligation de ne prendre aucune mesure contraire à cette suspension. Le Gouvernement espagnol a par ailleurs pris le contrôle des finances de la Catalogne et a placé les forces de police catalanes (les « Mossos d'Escuadra ») sous la direction du ministère espagnol de l'Intérieur. Le référendum a néanmoins eu lieu, malgré la tentative de blocage du scrutin par la police nationale. Il s'est accompagné de manifestations de grande envergure auxquelles ont participé plusieurs centaines de milliers de personnes. Ces manifestations étaient dans l'ensemble pacifiques, à l'exception de quelques incidents mineurs. Le 10 octobre 2017, le Parlement catalan a été convoqué en séance plénière à la suite de la suspension par la CC d'une séance convoquée la veille<sup>31</sup>. À l'occasion de cette séance, le Président Puigdemont a déclaré que le peuple lui avait donné mandat de faire de la Catalogne un État indépendant et une république. Il a ajouté, « avec la même solennité », que le Parlement suspendait les effets de la déclaration d'indépendance, de manière qu'un dialogue puisse s'engager au cours des semaines suivantes, dialogue sans lequel il était impossible de parvenir à une solution négociée<sup>32</sup>. À la suite de cette déclaration, le Gouvernement espagnol a lancé la procédure qui a conduit à l'application de l'article 155 de la Constitution espagnole. Sur le fondement de cet article, le 27 octobre 2017, le Gouvernement autonome de Catalogne a été destitué et remplacé par des organes mis en place par le Gouvernement central. Ceux-ci ont appelé à de nouvelles élections législatives en Catalogne, qui se sont tenues le 21 décembre 2017 et qui ont à nouveau donné une majorité en faveur de l'indépendance<sup>33</sup>.

43. Des poursuites ont été engagées à l'encontre des hauts responsables politiques catalans pour des infractions passibles de peines allant jusqu'à 30 ans d'emprisonnement. Bon nombre d'entre eux sont toujours placés en détention provisoire, depuis près de deux ans. D'autres, dont l'ancien Président, M. Carles Puigdemont, ont quitté l'Espagne. Leur extradition, demandée par les autorités espagnoles, a été systématiquement refusée pour différents motifs<sup>34</sup>. Les chefs d'accusation retenus contre eux – rébellion, sédition et activité criminelle organisée – sont considérés par de nombreux commentateurs comme totalement disproportionnés.

44. Les critiques formulées à ce sujet soulignent que l'organisation d'un référendum illégal est expressément dépénalisée par la loi organique 2/2005. Le préambule de cette loi précise que « le droit pénal est régi par les principes d'intervention minimale et de proportionnalité, comme l'a déclaré la Cour constitutionnelle, qui a réaffirmé qu'il ne peut priver une personne de son droit à la liberté, sauf si cette privation est absolument indispensable. Notre ordre juridique comporte d'autres moyens de contrôle de la légalité que ceux du droit pénal ». Parmi ces « moyens de contrôle de la légalité » figurent les instruments pointus mis à la disposition de la Cour constitutionnelle espagnole pour assurer l'exécution de ses propres décisions, notamment la suspension des lois en attendant l'achèvement de leur examen sur le fond, ainsi que de lourdes amendes et d'autres sanctions infligées aux responsables publics qui ne les respectent pas<sup>35</sup>.

45. Les commentateurs soutiennent à présent que les organisateurs du référendum du 1<sup>er</sup> octobre 2017 ne pouvaient pas prévoir qu'après avoir été expressément dépénalisée, l'organisation d'un référendum inconstitutionnel tomberait sous le coup d'autres dispositions du Code pénal, plus dures encore. L'infraction de rébellion, en particulier, a toujours été interprétée comme devant s'accompagner d'un recours à la violence qui puisse être attribué aux personnes accusées de rébellion<sup>36</sup>. L'engagement de poursuites à l'encontre des

<sup>30</sup> Les lois 19/2017 du 6 septembre 2017 et 20/2017 du 8 septembre 2017.

<sup>31</sup> Une requête déposée contre cette suspension par 76 membres du Parlement catalan a été jugée irrecevable et rejetée par la Cour européenne des droits de l'homme (*Maria Carmen Forcadell I Lluís et autres c. Espagne*, requête n° 75147/17, décision du 7 mai 2019).

<sup>32</sup> Voir le rapport du médiateur catalan (note 29), page 9.

<sup>33</sup> 70 des 135 sièges, avec un taux de participation record de 79 %.

<sup>34</sup> Voir le rapport adopté par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 25 juin 2019 « La réforme d'Interpol et les procédures d'extradition : renforcer la confiance en luttant contre les abus » (rapporteur : Aleksander Pocij, Pologne/PPE), paragraphes 59-63.

<sup>35</sup> La Commission de Venise avait dissuadé l'Espagne de charger la Cour constitutionnelle d'exécuter ses propres décisions en infligeant de lourdes sanctions pécuniaires et institutionnelles sans les garanties procédurales d'usage. « Il serait souhaitable de revenir sur l'attribution de la responsabilité générale et directe de l'exécution des décisions de la Cour constitutionnelle à la Cour elle-même pour promouvoir la perception que la Cour agit en tant qu'arbitre impartial, le juge des lois » (Espagne - Avis sur la loi du 16 octobre 2015 portant modification de la loi organique n° 2/1979 sur la Cour constitutionnelle, adopté par la Commission de Venise lors de sa 110e session plénière (Venise, 10-11 mars 2017, Avis n° 827/1917, paragraphe 71).

<sup>36</sup> Voir par exemple le rapport du médiateur catalan (note 29), pages 29-31 et la note 51, qui évoquent l'histoire législative de l'actuel article 472 (rébellion).

responsables politiques qui ont organisé le référendum du 1<sup>er</sup> octobre 2017 pour rébellion peut difficilement se fonder sur un véritable recours à la violence. Comme l'ont fait remarquer de nombreux observateurs, les manifestations de grande envergure qui ont accompagné le référendum étaient pacifiques. Les séquences vidéo largement diffusées de ces manifestations sont d'ailleurs impressionnantes. Les rares incidents violents néanmoins constatés sont attribués par les partisans des responsables politiques catalans à la police, qui a parfois eu recours à des charges d'agents munis de matraques, au gaz lacrymogène et aux balles en caoutchouc pour empêcher la tenue du scrutin et entourer les bureaux de vote d'un cordon policier<sup>37</sup>. Certaines mesures défensives prises par les manifestants pour se protéger sont jugées inévitables et ne peuvent être reprochées aux organisateurs du référendum. Apparemment conscients de cette situation<sup>38</sup>, le ministère public espagnol et la Cour suprême auraient adopté une nouvelle interprétation de l'élément de violence exigé pour que l'infraction de rébellion soit constituée, qu'ils qualifient de « violence sans violence » ou de « violence sans effusion de sang »<sup>39</sup>. Selon cette interprétation, le nombre même des manifestants mobilisés par les organisateurs constitue en soi une menace de violence, conçue pour intimider et submerger les autorités. D'après la Cour suprême<sup>40</sup>, la violence a existé à partir du moment où le président et le gouvernement ont agi dans l'intention de proclamer l'indépendance, se mettant eux-mêmes en dehors de l'État de droit, et agissant ainsi « en exerçant le pouvoir, ce qui explique qu'ils n'aient pas eu besoin de recourir à la violence pour lui porter atteinte à l'époque, avant même l'exécution de leur projet ». La Cour suprême est allée jusqu'à établir un lien entre l'action des responsables politiques catalans et le comportement d'officiers putschistes, comme ceux qui avaient fait irruption au Parlement armés de revolvers le 23 février 1981. Le médiateur catalan juge cette comparaison « disproportionnée, biaisée, malhonnête et alarmante ».

46. Selon moi, cette interprétation élargie de la notion de violence, combinée à la dépénalisation explicite préalable de l'organisation d'un référendum illégal, pose problème au regard du principe de la légalité de l'infraction et des peines. Une interprétation aussi imprévisible de la loi pourrait porter atteinte à l'article 7 de la Convention. Par ailleurs, une interprétation qui aboutirait à incriminer l'organisation de manifestations pacifiques uniquement en raison du grand nombre de participants pourrait violer la liberté de réunion protégée par l'article 11. La juridiction allemande qui a refusé l'extradition de Carles Puigdemont a fondé sa décision précisément sur le fait que les autorités espagnoles n'avaient produit aucun élément de preuve de violences qui pourraient lui être attribuées<sup>41</sup>. Parmi les autres chefs d'accusation établis sur la base des mêmes faits figurent la sédition, l'appartenance à une organisation criminelle, le terrorisme et le détournement de fonds publics. De plus, la CC a infligé de lourdes sanctions pécuniaires et autres à de nombreux responsables catalans. L'opportunité de ces dernières a été contestée à de nombreuses reprises<sup>42</sup>.

47. Au vu des critères énoncés par la [Résolution 1900](#) sur la définition du prisonnier politique (voir plus haut le point 2.1.1.), les allégations de violation des droits de la défense et de placement abusif en détention provisoire, ainsi que les doutes au sujet de l'impartialité des juridictions saisies des affaires relatives aux responsables politiques catalans, peuvent également être pertinents. La tenue des procès a été totalement publique, puisqu'ils ont été retransmis intégralement à la télévision. Ce degré de transparence est impressionnant. Mais on affirme que certaines personnes qui faisaient l'objet d'une instruction ont dû déposer sans connaître précisément les infractions qui leur étaient reprochées. Les membres du Gouvernement catalan auraient été cités à comparaître moins de 48 heures avant d'être entendus par le tribunal qui statuait sur leur détention provisoire. L'acte d'accusation des individus accusés de rébellion (68 pages) leur a été remis uniquement deux heures avant l'audience au cours de laquelle le tribunal devait statuer sur leur détention. L'avocat de Carles Puigdemont se serait vu refuser l'accès au dossier jusqu'à l'arrestation de son client en Allemagne<sup>43</sup>. L'impartialité des magistrats a été mise en doute en raison des contacts directs qu'auraient entretenus les juges de la CC et les membres du Gouvernement national. Qui plus est, le président de la CC a publiquement déclaré que la justice avait pour mission de garantir l'unité de l'Espagne. Cette déclaration a

<sup>37</sup> Voir Amnesty International, « Catalogne. Amnesty International dénonce un recours excessif à la force lors du référendum du 1er octobre », 3 octobre 2017.

<sup>38</sup> L'acte d'accusation du 4 avril 2018 émanant de la Haute Cour espagnole (Audiencia Nacional) aurait déclaré de manière catégorique que les événements du mois de septembre et du 1er octobre s'étaient déroulés sans violence. De même, la Cour suprême a admis, dans son jugement provisoire du 17 avril qui confirmait l'acte d'accusation du 21 mars, qu'il était possible que « le scénario de l'existence d'un élément de violence ne soit pas suffisamment démontré en l'espèce ».

<sup>39</sup> Voir le rapport du médiateur catalan (note 29), page 31.

<sup>40</sup> Citée dans le rapport du médiateur catalan (note 29), page 31.

<sup>41</sup> Voir le communiqué de presse du 12 juillet 2018 de l'Oberlandesgericht Schleswig Holstein, « Matter Carles Puigdemont: The extradition for the accusation of embezzlement of public funds is admissible; an extradition for the accusation of rebellion is inadmissible. Carles Puigdemont remains free », disponible sur : <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Justiz/OLG/Presse/PI/201806Puigdemontenglisch.html>

<sup>42</sup> Voir par exemple Jean-Paul Costa et autres, « Judicial controls in the context of the 1 October referendum », *Catalonia Human Rights Review*, pages 40-45.

<sup>43</sup> Voir le rapport du médiateur catalan (note 29), page 26-27.

été considérée comme une façon de prendre ouvertement parti contre les positions politiques défendues par les dirigeants catalans poursuivis, dont les procédures étaient toujours en cours<sup>44</sup>.

48. De nombreux observateurs des procès ont régulièrement publié des appréciations précises de l'équité de la procédure engagée à l'encontre des dirigeants catalans<sup>45</sup>. Il m'est impossible, tout au moins à ce stade, d'en faire état de manière détaillée. Au nombre des critiques formulées figurent les longues heures passées par les prévenus en salle d'audience, les déclarations partiales et biaisées qu'auraient fait les procureurs et l'influence des sympathisants du parti d'extrême droite VOX – lequel bénéficiait d'un statut procédural de « partie civile » sur l'accès à la salle d'audience. Les observateurs ont également admis que certains problèmes qu'ils avaient soulevés ont été réglés.

49. La jurisprudence de la Cour sur les exigences de l'article 6 (3) (a) (droit à un procès équitable) est claire : l'accusé doit être informé « dans le plus court délai » et « d'une manière détaillée » de l'accusation portée contre lui, y compris des faits sur lesquels elle se fonde et de leur qualification juridique<sup>46</sup>. La Cour a également affirmé le droit de la partie défenderesse à disposer d'un temps suffisant et d'installations adéquates pour préparer sa défense<sup>47</sup>. Pour ce qui est de l'indépendance et de l'impartialité, la Cour a élaboré des normes qui exigent l'absence de subordination des juges à tout type d'autorité de l'exécutif et leur absence de préjugé et de partialité. Bien que l'impartialité personnelle du juge soit présumée, un élément objectif exige qu'un juge donné dans une affaire donnée offre suffisamment de garanties pour exclure tout doute sur sa légitimité à ce sujet<sup>48</sup>.

50. De nombreuses organisations internationales, ONG et parlementaires d'un grand nombre de pays ont dénoncé les arrestations, la détention et les poursuites engagées à l'encontre des anciens membres du Gouvernement catalan<sup>49</sup>. Faute de place, je me contenterai de mentionner deux conclusions particulièrement importantes formulées par le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire (UNWGAD). L'UNWGAD a conclu fin mai 2019<sup>50</sup> que la détention d'Oriol Junqueras, de Jordi Sanchez et de Jordi Cuixart était « arbitraire » au sens de la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 3) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 9). En dépit de la réprobation marquée du Gouvernement espagnol, très inhabituelle, une deuxième décision rendue en juillet est parvenue à la même conclusion pour trois autres responsables politiques catalans (Raül Romeva, Dolors Bassa et Joaquim Forn). Deux affaires supplémentaires sont encore pendantes devant l'UNWGAD.

### 3.2. Turquie

#### 3.2.1. La levée ad hoc en bloc de l'immunité parlementaire en 2016

51. À l'heure actuelle, 10 membres de la Grande Assemblée nationale se trouvent en détention, y compris les deux coprésidents du parti d'opposition HDP, M. Selahattin Demirtas et Mme Figen Yüksekdag. Dans le cadre d'une seule et même procédure ad hominem engagée parallèlement à une modification provisoire de la Constitution turque, l'immunité parlementaire de 139 députés a été levée en bloc, de manière automatique, sur le seul fondement des demandes (« dossiers ») déposées par le ministère public dans un délai donné. Cette procédure inhabituelle de levée de l'immunité, qui suppose l'existence de garanties procédurales et le droit des parlementaires concernés d'assurer leur défense devant leurs pairs, a été suspendue provisoirement dans cette seule situation. La Commission de Venise<sup>51</sup> et l'Assemblée elle-même<sup>52</sup> ont vivement critiqué cette décision, qui a privé de nombreux parlementaires, dont une immense majorité d'entre eux étaient membres de partis d'opposition, de la possibilité de prendre part au débat fondamental sur la modification de la Constitution, en vue de remplacer le régime parlementaire par un régime présidentiel. Bien que la levée de l'immunité parlementaire n'ait pas empêché en soi les députés d'exercer leur mandat, elle a ouvert la voie à

<sup>44</sup> Voir le rapport du médiateur catalan (note 29), page 37 et note 67.

<sup>45</sup> Par exemple International Trial Watch, *Catalan Referendum Case*, communiqué de presse du 18 février 2019, *Assessments of 1-0 Trial (Week 1)*, etc. (Hebdomadaire) ; *Briefings of the Generalitat de Catalunya* (Gouvernement de Catalogne), depuis le 13 février 2019

<sup>46</sup> Par exemple *Mattoccia c. Italie*, requête n° 23969/94, arrêt du 25 juillet 2000, paragraphes 58-59.

<sup>47</sup> Par exemple *Sadak et autres c. Turquie*, requête n° [29900/96](#), [29901/96](#), [29902/96](#) et [29903/96](#), arrêt du 17 juillet 2001, paragraphes 57-58.

<sup>48</sup> Voir *Piersack c. Belgique*, requête n° 8692/79, arrêt du 1er octobre 1982, paragraphe 30.

<sup>49</sup> J'ai reçu une énorme « Compilation des prises de position des organisations internationales au sujet de la situation des droits de l'homme en Catalogne avant et après le référendum du 1er octobre 2017 », du 23 janvier 2019. Depuis, de nombreuses autres déclarations m'ont été transmises, qui sont extrêmement critiques à l'égard du traitement réservé aux responsables politiques catalans en question. Tout récemment, 52 parlementaires français ont fait part de leurs préoccupations dans un article paru dans le Journal du Dimanche du 1er septembre 2019.

<sup>50</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session84/A\\_HRC\\_WGAD\\_2019\\_6.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session84/A_HRC_WGAD_2019_6.pdf)

<sup>51</sup> Voir l'Avis de la Commission de Venise (note 1, plus haut).

<sup>52</sup> [Résolution 2156 \(2017\)](#) « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie », paras. 10 et 11.

la détention d'un nombre important d'entre eux et a eu un effet dissuasif considérable sur la liberté d'expression au sein du Parlement. Une requête concernant la suspension d'immunité est également pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (voir le paragraphe\*). Je n'examinerai pas ce point plus en détail. La position de l'Assemblée et de la Commission de Venise est très claire et la Cour parviendra à ses propres conclusions en temps utile, en toute indépendance.

### *3.2.2. Le discours politique, un motif d'engagement de poursuites pénales à l'encontre des responsables politiques en Turquie ?*

52. Certains observateurs affirment<sup>53</sup> que le droit pénal a été utilisé de manière arbitraire pour réduire au silence les voix dissidentes depuis des années en Turquie, et surtout depuis la tentative de coup d'état de juillet 2016.

53. La Commission de Venise a fait remarquer dans son Avis sur la levée en bloc de l'immunité parlementaire<sup>54</sup>

« Le fait que la Turquie fasse partie des pays où la Cour européenne des droits de l'homme a le plus souvent constaté des violations du droit à la liberté d'expression est une raison de plus de faire preuve de prudence. A l'heure actuelle, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recense 104 affaires de violation de la liberté d'expression, principalement au motif de propagande terroriste (groupe d'affaires Incal), en attente d'exécution. A ces affaires il faut ajouter d'autres affaires d'outrage au Président et à d'autres responsables publics ».

54. Les dispositions de droit pénal utilisées pour poursuivre les responsables politiques en raison de leur discours politique prévoient en droit turc des infractions telles que « l'apologie d'un crime ou d'un criminel », « l'incitation à la haine et à l'hostilité », « l'outrage à agent public », « la propagande terroriste », « l'outrage au Président », voire l'appartenance à une organisation terroriste et/ou la complicité à l'égard de celle-ci. On peut se demander si ces dispositions sont suffisamment claires et prévisibles pour ne pas porter atteinte à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme (pas de peine sans loi). Human Rights Watch a examiné les actes d'accusation établis à l'encontre de plusieurs parlementaires de l'opposition pour des infractions liées au terrorisme. Selon cette ONG, « les éléments de preuve présentés dans les actes d'accusation consistent principalement en discours politiques plutôt qu'en actes sur lesquels pourraient raisonnablement se fonder les chefs d'accusation de membre d'une organisation armée ou de séparatisme ».

55. Le préambule général de la modification de la Constitution qui permet la levée en bloc précitée (point 3.2.1.) de l'immunité parlementaire indique ouvertement que cette modification vise à permettre l'engagement de poursuites à l'encontre de responsables politiques pour leurs formes d'expression, c'est-à-dire pour leur discours politique : le préambule explique que son objet est de répondre à l'indignation du public concernant « les déclarations de certains députés soutenant émotionnellement et moralement le terrorisme, le soutien et l'aide que certains députés apportent de fait à des terroristes, et les appels à la violence lancés par certains députés ».

56. Voici quelques exemples de parlementaires qui auraient été poursuivis, voire condamnés pour des infractions liées au terrorisme. Ils méritent un examen plus approfondi, auquel je procéderai dans la suite de mes travaux sur ce sujet.

57. Le chef d'accusation de « propagande en faveur d'une organisation terroriste » retenu contre Mme Nihat Akdogan se fonde sur une question parlementaire qu'elle avait posée au ministre de l'Intérieur, pour savoir où se trouvaient les marchandises supposées de contrebande saisies chez des propriétaires de magasins par la police en 2015, dans sa circonscription du sud-est de l'Anatolie, dont la population est majoritairement kurde. Les mêmes chefs d'accusation retenus contre M. Selahattin Demirtas et Mme Idris Baluken se fonderaient simplement sur l'emploi des termes « Kurdes » et « Kurdistan ». Selon HRW, les éléments de preuve réunis contre M. Demirtas sont principalement ses discours, « aucun élément ne semble aller dans le sens d'une quelconque activité qui s'apparente à une activité criminelle »<sup>55</sup>. La condamnation de Mme Figen Yüksedag Senoglu pour « diffusion de propagande terroriste » se fonde sur sa participation aux funérailles d'un militant, au cours desquelles quelques autres participants avaient scandé des slogans.

<sup>53</sup> Voir par exemple *Third Party Intervention Submissions on Behalf of Article 19 and Human Rights Watch, in the European Court of Human Rights in the case of Selahattin Demirtas and others v. Turkey*, pages 1 et 8.

<sup>54</sup> Avis de la Commission de Venise (note 1, plus haut), para. 51.

<sup>55</sup> Voir *Third Party Intervention* (note 53 ci-dessus), note 28.

58. L'autre caractéristique de la campagne d'intimidation qui aurait été menée contre les responsables politiques de l'opposition est le recours très répandu à la détention provisoire<sup>56</sup>. Cette dernière doit en principe être utilisée en dernier recours, pour des motifs interprétés de manière très rigoureuse, comme le risque de fuite, de récidive ou d'altération des éléments de preuve. Lorsqu'il s'agit de parlementaires, le juste équilibre exigé par la Cour doit également tenir compte du fait que la détention les empêche de débattre, de faire campagne ou de voter au sein du Parlement et, plus généralement, de prendre part au débat public dans l'exercice de leur mandat démocratique. La détention préventive abusive peut donc poser problème au regard non seulement de l'article 5 de la CEDH (droit à la liberté et à la sûreté), mais également des articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association)<sup>57</sup>. La Cour devra également examiner les allégations selon lesquelles les détentions de parlementaires, surtout depuis juillet 2016, étaient motivées par des considérations politiques, notamment par le souci d'affaiblir l'opposition au moment de l'importante modification de la Constitution (passage à un régime présidentiel) début 2017 et des votes sur le prolongement de l'état d'urgence proclamé après la tentative de coup d'état. Cet examen devrait également aboutir à une violation de l'article 18, combiné aux articles précités. L'ingérence dans le mandat électif des parlementaires et des candidats peut également constituer une violation du droit à des élections libres (article 3 du [premier] Protocole à la Convention). En vertu de la [Résolution 1900](#) de l'Assemblée, les responsables politiques détenus en violation de ces dispositions devraient être considérés comme des « prisonniers politiques ».

59. Les affaires des responsables politiques turcs ont également attiré très largement l'attention de la communauté internationale. Le Conseil directeur de l'Union interparlementaire (UIP) a adopté en 2019 une décision sur 61 parlementaires<sup>58</sup>. Le « résumé du cas » rappelle que plus de 600 accusations d'actes criminels et de terrorisme ont été portées contre des parlementaires membres du Parti démocratique populaire (HDP) depuis le 15 décembre 2015 après l'adoption d'un amendement constitutionnel autorisant une levée en bloc de l'immunité parlementaire (voir plus haut le point 3.2.1.). La Décision de l'UIP se montre extrêmement critique et constate

« avec grande préoccupation que les informations reçues jusqu'ici par le Comité, en particulier les décisions de justice, confirment dans une large mesure que les parlementaires du HDP ont été accusés et condamnés avant tout parce qu'ils faisaient des déclarations publiques critiques, publiaient des tweets, prenaient part à, organisaient ou appelaient à des rassemblements et des manifestations, ainsi que pour leurs activités politiques exercées dans le cadre de leurs fonctions parlementaires et du programme de leur parti politique, comme la médiation entre le PKK et le Gouvernement turc dans le cadre du processus de paix depuis 2013, la promotion publique de l'autonomie politique et la critique de la politique menée par le Président Erdogan au sujet du conflit actuel dans le sud-est de la Turquie (et notamment le fait de dénoncer les crimes commis par les forces de sécurité turques à cette occasion) »<sup>59</sup>.

60. Les observateurs des procès mandatés par l'UIP ont également constaté de nombreux problèmes de procédure (procès équitable) et se sont plaints de n'avoir pas eu accès aux parlementaires emprisonnés comme ils l'avaient demandé.

#### 4. Conclusions préliminaires et propositions d'activités d'étude

##### 4.1. Conclusions préliminaires

61. Nous avons vu que la Convention européenne des droits de l'homme prévoit de solides protections de la liberté d'expression des responsables politiques, non seulement dans leur propre intérêt, mais également dans un souci de bon fonctionnement de la démocratie. Dans une démocratie, les responsables politiques peuvent prendre la parole et faire campagne y compris en faveur de changements qui porteraient atteinte à la Constitution en vigueur, sous réserve que ces changements ne portent pas atteinte aux principes de la

<sup>56</sup> Sur la question de l'abus de détention provisoire, y compris en Turquie, voir le rapport de Pedro Agramunt sur « L'abus de la détention provisoire dans les Etats Parties à la Convention européenne des droits de l'homme », [doc. 13863](#) du 7 septembre 2015.

<sup>57</sup> Il est intéressant de constater qu'une juridiction d'Ankara a récemment ordonné (le 3 septembre 2019) la libération conditionnelle de Selahattin Demirtas, qui était placé en détention provisoire dans l'attente de son procès au pénal, juste avant l'audience de la Cour européenne des droits de l'homme prévue le 18 septembre 2019. Mais son avocat a souligné que cette décision n'entraînerait pas une véritable remise en liberté de M. Demirtas, puisqu'il purge toujours une peine d'emprisonnement infligée à l'occasion de sa condamnation dans une autre affaire (voir « Turkey: Curt orders pro-Kurdish leader Demirtas released », DW, 3 septembre 2019).

<sup>58</sup> UIP, Décision adoptée par consensus par le Conseil directeur de l'UIP à sa 204<sup>ème</sup> session (Doha, 10 avril 2019, disponible sur : [https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/2019\\_-\\_159\\_public\\_-\\_decisions\\_governing\\_council\\_e.pdf](https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/2019_-_159_public_-_decisions_governing_council_e.pdf)

<sup>59</sup> Décision de l'UIP (note 56), B. 5. (page 4).

démocratie, à l'État de droit et à la protection des droits de l'homme et que les moyens préconisés pour réaliser ces changements soient démocratiques et non violents. La Cour de Strasbourg a reconnu que le discours de haine et les appels à la violence n'entraient pas dans le cadre de la liberté d'expression. Afin de protéger le débat démocratique, elle a interprété, à juste titre selon moi, de manière très étroite les restrictions imposées à la liberté d'expression jugées « nécessaires dans une société démocratique ».

62. Nous avons également vu que dans les deux pays mentionnés dans la proposition de résolution sur laquelle repose mon mandat de rapporteur, ces protections auraient été violées dans plusieurs affaires très médiatisées.

63. En Espagne, les autorités soutiennent que les responsables politiques en question ne sont pas poursuivis pour leurs déclarations, mais pour leurs actes : l'organisation d'un référendum illégal sur l'indépendance et l'exercice d'une pression politique par l'organisation de manifestations de grande ampleur en abusant de leurs fonctions dirigeantes de membres du Gouvernement régional. Il est vrai que la simple expression de points de vue indépendantistes n'est pas un motif de poursuites pénales en Espagne. De nombreux responsables politiques catalans qui défendent publiquement ce point de vue, voire font flotter le drapeau indépendantiste sur la façade des bâtiments publics, ne sont pas poursuivis. L'Espagne est une démocratie vivante, dans laquelle règne une culture de débat public libre et ouvert. Il reste néanmoins à déterminer pour quel motif exactement les anciens membres du Gouvernement catalan sont poursuivis, puisque l'organisation d'un référendum illégal est expressément dépénalisée depuis quelque temps et la participation à des manifestations pacifiques, voire leur organisation, représente l'exercice d'un droit fondamental. L'exercice d'un droit constitutionnel peut-il être constitutif d'une infraction punie de lourdes peines d'emprisonnement, comme celles qui ont été requises à l'encontre des responsables politiques catalans en Espagne ?

64. En Turquie, il semble plus patent que les responsables politiques en question sont davantage poursuivis pour leurs propos que pour leurs actes. La question cruciale est ici de savoir si les dispositions qui incriminent certains types de discours politique sont suffisamment claires et prévisibles et si leur rédaction est suffisamment encadrée au vu des exigences de la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour.

65. Bien que bon nombre de ces affaires soient pendantes devant la Cour de Strasbourg ou susceptibles de donner lieu à l'introduction d'une requête en temps utile, je n'ai pas l'intention de préempter les futurs arrêts de la Cour en prenant position contre ou en faveur de l'opportunité des poursuites ou des condamnations dans l'une ou l'autre de ces affaires. Mais je n'hésiterai pas à résumer les principes généraux que l'Assemblée pourrait souhaiter réaffirmer et à souligner les problèmes systémiques que les affaires en question peuvent illustrer, comme le fait l'Assemblée depuis de nombreuses années.

#### *4.2. Propositions d'activités d'étude*

66. Afin d'établir mon rapport final, j'aimerais proposer les activités d'étude suivantes.

66.1. Demander à la Commission de Venise de rendre un avis qui précise dans quelles circonstances, le cas échéant, la Convention européenne des droits de l'homme autorise l'incrimination des appels à des changements constitutionnels radicaux par des moyens pacifiques lancés par les responsables politiques ou les représentants de la société civile, y compris les appels à l'indépendance ou à une autonomie étendue de certaines parties du territoire national.

66.2. Adresser une demande d'information à tous les services de recherche parlementaire participants par l'intermédiaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), en leur demandant si la législation de leur pays incrimine les appels à une modification constitutionnelle par des moyens pacifiques ; et si cela vaut également pour les appels à l'indépendance ou à une autonomie étendue de certaines parties du territoire national.

66.3. Effectuer une visite d'information en Espagne (Madrid et Barcelone).

67. Je me suis abstenu de demander aussi une visite d'information en Turquie (le deuxième pays mentionné dans la proposition de résolution sur laquelle se fonde mon mandat), parce que la Turquie fait actuellement l'objet d'une procédure de suivi qui implique des visites d'information (la première étant prévue avant la fin de cette année). En ma qualité de membre (et de vice-président) de la commission de suivi, j'espère que les informations que les corapporteurs réuniront seront mises à ma disposition en temps utile.

68. Enfin et surtout, j'invite nos collègues à me présenter les affaires pertinentes survenues dans d'autres États que les deux pays mentionnés dans la proposition de résolution (Espagne et Turquie). Je serais heureux d'en tenir compte dans l'établissement de mon rapport final.