



Doc. 15618 Add.
10 octobre 2022

Le respect des obligations et engagements de la Türkiye

Addendum au rapport¹

Corapporteurs: M. John HOWELL, Royaume-Uni, Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique, et M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

1. Introduction

1. Nous souhaitons apporter des informations sur les derniers développements concernant deux questions principales soulevées dans notre rapport du 14 septembre 2022.

2. Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par le Comité des Ministres: dernières décisions concernant les affaires de MM. Kavala et Demirtaş

2. Comme indiqué dans notre rapport, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, le 11 juillet 2022, que «la Türkiye a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 46.1 [force obligatoire et exécution des arrêts] de se conformer à l'arrêt rendu le 10 décembre 2019, qui invitait le Gouvernement à mettre fin à la détention du requérant et à obtenir sa libération immédiate».

3. Les 20 et 22 septembre 2022, les Délégués des Ministres, supervisant la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ont exhorté «les autorités turques compétentes à éliminer toutes les conséquences négatives des poursuites pénales à l'encontre du requérant, en particulier en assurant sa libération immédiate». Les Délégués ont également invité les autorités turques à fournir des informations «sur les procédures internes en cours, y compris les délais moyens indicatifs, dans les meilleurs délais, et en tout état de cause au plus tard le 13 octobre [2022]»².

4. En outre, les Délégués «ont encouragé le Président du Comité des Ministres à discuter avec le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de nouvelles mesures qui pourraient être prises par le Comité si le requérant reste en détention»³.

5. Nous nous félicitons de cette décision, dans la mesure où c'est la première fois que le Comité des Ministres renvoie à l'Assemblée dans le cadre de la supervision de l'arrêt Kavala. Tant le Comité des Ministres que l'Assemblée ont leurs propres moyens de faire pression pour la mise en œuvre des arrêts de la Cour – et ils devraient en faire pleinement usage.

6. Dans le cas de M. Kavala, où la Cour a constaté une violation de l'article 18 de la Convention, où elle a conclu clairement et sans équivoque, dans son arrêt de la Grande Chambre (article 46.4) du 11 juillet 2022, que les autorités turques n'ont pas mis en œuvre l'arrêt de 2019, et lorsqu'une procédure d'infraction a été engagée, le Président de l'Assemblée parlementaire et le Président du Comité des Ministres devraient discuter de nouvelles mesures et envisager comment et quand des mesures supplémentaires devraient être

1. Addendum au rapport [Doc. 15618](#), approuvé à l'unanimité par la commission le 10 octobre 2022.

2. [Décision](#) de la 1443^e réunion des Délégués des Ministres, 20-22 septembre 2022 (DH), H46-30, *Kavala c. Türkiye* (requête n° 28749/18).

3. *Ibid.*



entreprises. Cela pourrait inclure le recours à la procédure complémentaire conjointe en réponse à une violation grave par un État membre de ses obligations statutaires, comme le prévoit le Règlement de l'Assemblée⁴, si le manquement de la Türkiye à ses obligations devait persister.

7. En ce qui concerne le cas de M. Demirtaş, les Délégués attendent «des informations supplémentaires sur cette question (...) avant que le Comité puisse procéder à une évaluation décisive des mesures individuelles requises pour remédier aux violations constatées par la Cour». Toutefois, ils notent «avec la plus grande préoccupation que la requête individuelle du requérant à l'encontre de sa détention actuelle est pendante devant la Cour constitutionnelle depuis le 7 novembre 2019 et [soulignent] la nécessité urgente que la plainte du requérant soit examinée rapidement et de manière compatible avec l'esprit et les conclusions de l'arrêt de la Cour, y compris en particulier son raisonnement au titre de l'article 18 de la Convention» et «demandent instamment à nouveau aux autorités turques, d'assurer la libération immédiate du requérant, soulignant que M. Demirtaş est désormais en détention provisoire depuis le 4 novembre 2016»⁵.

3. Préparation des élections présidentielle et législatives de 2023: avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements au Code pénal turc concernant la disposition relative aux «informations fausses ou trompeuses»

8. Au paragraphe 123 de notre rapport, nous avons exprimé nos préoccupations – en particulier dans le contexte des prochaines élections présidentielle et législatives de 2023 – au sujet d'un projet de loi soumis au Parlement le 26 mai 2022 érigeant la «désinformation» en infraction. Ceux qui «répandent publiquement de fausses informations concernant la sécurité extérieure et intérieure du pays, l'ordre public et la santé générale, avec comme seul objectif de créer de l'anxiété, de la peur ou de la panique au sein de la population, et d'une manière susceptible de perturber la paix publique»⁶ pourraient être condamnés à des peines allant d'un à trois ans d'emprisonnement.

9. Lors de sa réunion du 14 septembre 2022, la commission de suivi a décidé de demander un avis à la Commission de Venise sur les projets d'amendements au Code pénal turc concernant la disposition relative aux «informations trompeuses». La Commission de Venise a publié un avis urgent le 7 octobre 2022⁷. Nous remercions la Commission de Venise de l'avoir préparé en temps utile pour notre débat à l'Assemblée.

10. La Commission de Venise note que les concepts utilisés sont très confus et que le projet d'amendement contient plusieurs termes, tels que «informations trompeuses», «fausses informations pour induire en erreur», «diffusion publique» (ou «diffusion manifeste»), «trouble de la paix publique», «bien-être général» (ou «santé publique» ou «santé générale»), «d'une manière propice», qui sont «très larges et vagues, et ouverts à différentes interprétations». En outre, «la confusion entourant le sens des termes dans la version originale et dans les différentes traductions confirme que ces termes ne sont pas 'suffisamment clairs'»⁸. Il n'existe pas de définition de l'expression «informations fausses ou trompeuses» dans le droit turc. Les autorités ont indiqué que «la décision de savoir si un contenu comporte des informations trompeuses ou fausses, sera prise par les tribunaux, qui feront appel à des témoins experts». Toutefois, la Commission note à cet égard qu'il n'existe «aucun critère dans la loi qui permettrait aux témoins experts de procéder à cette évaluation de manière objective et cohérente» La Commission de Venise recommande donc que les critères d'évaluation de l'authenticité des informations soient inclus dans la loi.

11. La Commission de Venise a réalisé une étude comparative sur la législation en vigueur dans plusieurs pays⁹. Les pays européens cités (par les autorités turques) comme source d'inspiration pour la criminalisation «d'informations fausses ou trompeuses» «ne l'ont pas réellement fait, mais ont plutôt introduit des obligations pour les plateformes internet concernant le contenu illégal».

4. Voir le [Règlement](#) de l'Assemblée et la [Résolution 2319 \(2020\)](#) «Procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires».

5. [Décision](#) de la 1443^{ème} réunion des Délégués des Ministres, 20-22 septembre 2022 (DH), H46-29, *Selahattin Demirtaş (no 2) groupe c. Türkiye* (requête n° 14305/17).

6. Traduction basée sur le texte officiel enregistré au parlement, tel qu'au 7 octobre 2022. [CDL-PI\(2022\)032](#), para.10.

7. Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet d'amendements au Code pénal concernant la disposition relative aux «informations fausses ou trompeuses», [CDL-PI\(2022\)032](#). Cet avis urgent sera présenté à la Commission de Venise pour approbation lors de sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022).

8. L'avis urgent fait référence à deux versions différentes des traductions fournies par les autorités (le 26 septembre et le 7 octobre), ainsi qu'à une autre version du texte publiée sur le site internet du parlement.

12. La Commission de Venise reconnaît que le projet d'amendement poursuit un objectif légitime: «le désordre de l'information (désinformation, mésinformation et malinformation) est effectivement l'une des questions importantes ces jours-ci» et qu'il est «globalement nécessaire de s'attaquer aux graves problèmes des campagnes de désinformation, avec leur impact présumé sur les résultats des élections et, par la suite, sur les gouvernements et l'ordre constitutionnel des États».

13. Pour la Commission de Venise, «compte-tenu de l'existence dans le système juridique turc d'une législation visant les aspects les plus dangereux des 'informations fausses ou trompeuses', si graves qu'elles peuvent être qualifiées d'infractions à la sécurité nationale, à l'ordre public et à la sûreté», il n'y a pas de «nécessité sociale pressante d'introduire la disposition pénale en question et d'ouvrir davantage la porte à d'éventuelles menaces et restrictions arbitraires de la liberté d'expression».

14. La question de la responsabilité du journaliste qui cite la déclaration d'autrui et celle de savoir si les intermédiaires (fournisseurs d'accès à internet, FAI) et les plateformes de médias sociaux pourraient «diffuser» des «informations fausses ou trompeuses» au sens du projet de disposition (et si oui, dans quelles circonstances) sont importantes et «devraient trouver une réponse directement dans la loi. En outre, cela permettrait d'éviter une application excessivement large de la loi qui violerait l'art. 10 de la Convention». La Commission de Venise souligne également la nécessité «d'affirmer et de protéger le droit à l'anonymat sur Internet, de réglementer et de limiter strictement la création et l'utilisation de profils. Il est également essentiel de garantir un accès facile des utilisateurs à leurs données personnelles entre les mains des FAI, y compris les données personnelles pour les informations qu'elles révèlent relatives aux opinions politiques en particulier».

15. En ce qui concerne les sanctions sévères envisagées (de 1 à 3 ans de prison), même si, en droit turc, les condamnations de moins de trois ans n'entraînent normalement pas d'emprisonnement, comme l'ont indiqué les autorités¹⁰, la Commission de Venise souligne néanmoins que, «indépendamment de l'emprisonnement effectif, une condamnation pénale est une affaire grave qui affecte également le casier judiciaire d'une personne avec les limitations et les effets négatifs qui en découlent».

16. La Commission de Venise conclut que «l'effet paralysant de ce projet de disposition assorti de lourdes sanctions est susceptible d'entraîner une autocensure généralisée dans un pays qui se débat déjà dans un environnement hostile à un débat public ouvert et robuste. En outre, la responsabilité des plateformes en ligne et d'autres intermédiaires en tant que moyens majeurs de diffusion de l'information amplifiera inévitablement l'impact de l'(auto)censure».

17. Un autre aspect souligné à juste titre par la Commission de Venise est que, «bien qu'il soit possible, en principe, de saisir la Cour constitutionnelle de Türkiye pour qu'elle évalue la constitutionnalité de l'amendement au Code pénal, s'il est adopté, on ne peut s'attendre à ce que son jugement intervienne avant la tenue des élections. L'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression avant les élections serait alors irréparable même si la Cour constitutionnelle de Türkiye se prononçait ultérieurement sur son inconstitutionnalité.»

18. Notant qu'«il existe des mesures alternatives, moins intrusives que la criminalisation, destinées à lutter contre le désordre de l'information et considérées par plusieurs autres États comme efficaces», la Commission de Venise a donc «de sérieux doutes sur la nécessité, dans une société démocratique, de la réponse pénale aux «informations fausses ou trompeuses» envisagée par le projet d'amendement en question».

19. La Commission de Venise conclut donc que «l'ingérence dans la liberté d'expression que le projet de disposition à l'examen produirait en Türkiye s'il était adopté ne serait ni 'nécessaire dans une société démocratique' ni proportionnée aux objectifs légitimes de prévention des troubles et de protection de la sécurité nationale, de la santé et des droits d'autrui». En outre, la Commission de Venise est particulièrement préoccupée par les conséquences potentielles d'une telle disposition, à savoir «l'effet paralysant et

9. La Commission de Venise a examiné la législation en vigueur en Allemagne, en France, en Suède, en Grèce, en Fédération de Russie, en Tunisie et au niveau de l'Union européenne, ainsi que la législation en préparation au Royaume-Uni.

10. Commentaires envoyés par les autorités turques le 6 octobre 2022 concernant l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet d'amendements au code pénal concernant la disposition relative aux «informations fausses ou trompeuses», [CDL-REF\(2022\)043](#) (anglais uniquement).

l'augmentation de l'autocensure, notamment dans la perspective des prochaines élections de juin 2023». Elle recommande donc aux autorités turques de «ne pas adopter le projet d'amendement de l'art. 217/A du code pénal turc».

20. Le 4 octobre 2022, le parlement a commencé à débattre du «projet de loi sur la désinformation», y compris l'amendement au Code pénal sur «les informations fausses ou trompeuses». Ceci a déclenché de nouvelles protestations de la part de l'opposition et des journalistes. À la lumière de l'avis urgent de la Commission de Venise, nous réitérons nos vives préoccupations quant à l'impact qu'une telle législation pourrait avoir sur les débats pluralistes et libres, en particulier avant les élections présidentielle et législatives de 2023, et exhorte de ce fait le parlement à ne pas adopter ce projet d'amendement.

4. Amendements proposés au projet de résolution

21. À la suite des développements susmentionnés, nous souhaitons proposer les amendements suivants au projet de résolution sur le respect des obligations et engagements de la Türkiye (Doc. 15618):

Amendement A

Après le paragraphe 8.2, ajouter le paragraphe suivant:

«À cet égard, l'Assemblée se félicite de la décision des Délégués des Ministres du 22 septembre 2022 relative à la mise en œuvre de l'arrêt Kavala et de sa référence à l'Assemblée. Elle invite le Président de l'Assemblée et le Président du Comité des Ministres à entretenir des contacts étroits et à utiliser pleinement les moyens dont ils disposent, si le manquement de la Türkiye à ses obligations devait persister.»

Amendement B

A la fin du paragraphe 8.4, ajouter la phrase suivante:

«L'Assemblée exhorte également les autorités à veiller à ce que la demande individuelle de M. Demirtaş contestant sa détention actuelle, pendante devant la Cour constitutionnelle depuis le 7 novembre 2019, soit examinée rapidement et d'une manière compatible avec l'esprit et les conclusions de l'arrêt de la Cour, y compris en particulier son raisonnement au titre de l'article 18 de la Convention, comme l'a rappelé le Comité des Ministres le 22 septembre 2022.»

Amendement C

Au paragraphe 10.7, remplacer les deux dernières phrases par le texte suivant:

«L'Assemblée est préoccupée par le projet d'amendement de l'article 217/A du Code pénal turc qui érigerait la diffusion d'«informations fausses ou trompeuses» en infraction et conduirait à des peines d'emprisonnement. Pour la Commission de Venise, un tel amendement équivaldrait à une ingérence dans la liberté d'expression qui «ne serait ni 'nécessaire dans une société démocratique' ni proportionnée aux objectifs légitimes de prévention des troubles et de protection de la sécurité nationale, de la santé et des droits d'autrui». Outre sa potentielle incidence préjudiciable, à savoir l'effet paralysant et l'augmentation de l'autocensure, un tel amendement pourrait aussi causer une atteinte irréparable à l'exercice de la liberté d'expression avant les élections. L'Assemblée est donc très préoccupée par les conséquences possibles de cette législation dans la perspective des élections présidentielle et législatives prévues en 2023 et invite instamment les autorités turques, à la lumière de l'avis urgent de la Commission de Venise d'octobre 2022, à ne pas adopter ce projet d'amendement au Code pénal.»