



Doc. 15307
07 juin 2021

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

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme souligne qu'il est primordial, dans une démocratie vivante, que les responsables politiques puissent exercer librement leur mandat. La liberté d'expression n'est toutefois pas sans limite. La commission rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, qui met l'accent sur le principe de proportionnalité, ainsi que les travaux antérieurs de l'Assemblée, notamment la [Résolution 1900 \(2012\)](#) sur la définition des prisonniers politiques. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont invités à défendre la liberté d'expression et de réunion des responsables politiques afin de protéger le dialogue démocratique.

Concernant la Turquie, la commission constate que de nombreux responsables politiques sont incarcérés au titre de déclarations effectuées dans l'exercice de leur mandat politique. Certains ont été condamnés pour soutien à des organisations terroristes alors qu'ils critiquaient simplement l'action des forces de sécurité; d'autres ont été poursuivis pour outrage au Président ou à d'autres représentants de l'État, pour avoir simplement critiqué, en qualité d'opposants politiques, les politiques menées par le gouvernement.

Concernant l'Espagne, la commission reconnaît que l'Espagne est une démocratie vivante, avec une culture de débats publics libres et ouverts, et que la simple expression de points de vue pro-indépendance ne donne pas lieu à des poursuites pénales. Cependant, plusieurs hauts responsables politiques catalans ont été poursuivis et finalement condamnés à de longues peines de prison pour sédition et d'autres crimes, entre autres pour des déclarations faites dans l'exercice de leur mandat politique en faveur du référendum anticonstitutionnel sur l'indépendance de la Catalogne organisé en octobre 2017.

La commission appelle les autorités turques, entre autres, à libérer de toute urgence M. Selahattin Demirtaş, à prendre d'urgence des mesures pour rétablir l'indépendance du pouvoir judiciaire, à s'abstenir de poursuivre systématiquement les responsables politiques pour des infractions liées au terrorisme dès lors qu'ils mentionnent le peuple kurde ou la région kurde en soi ou qu'ils critiquent l'action des forces de sécurité dans cette région.

Elle appelle les autorités espagnoles, entre autres, à réformer les dispositions pénales relatives à la rébellion et à la sédition de manière à ce qu'elles ne puissent pas donner lieu à une interprétation qui rendrait inopérante la dépénalisation de l'organisation d'un référendum illégal en 2005, ou à des sanctions disproportionnées pour des infractions non-violentes; à envisager de gracier, ou de libérer de toute autre manière, les responsables politiques catalans condamnés pour leur rôle dans l'organisation du référendum anticonstitutionnel d'octobre 2017; à envisager de mettre un terme aux procédures d'extradition des

1. Renvoi en commission: [Doc. 14802](#), Renvoi 4428 du 1 mars 2019.



responsables politiques catalans vivant à l'étranger; et à abandonner les poursuites encore en cours également à l'encontre des fonctionnaires de rang inférieur et, enfin, à entamer un dialogue ouvert et constructif avec l'ensemble des forces politiques de Catalogne.

Sommaire	Page
A. Projet de résolution	4
B. Exposé des motifs par M. Boriss Cilevics, rapporteur	8
1. Introduction	8
2. L'acquis du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression des responsables politiques	8
3. Exemples d'allégations de poursuites abusives engagées à l'encontre de responsables politiques pour leurs activités politiques	19
4. Conclusions	30
Annexe 1	32
Annexe 2 – Avis divergent présenté par M. Ziya Altunyaldiz (Turquie, NI), membre de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, conformément à l'article 50.4 du Règlement de l'Assemblée parlementaire	36
Annexe 3 – Avis divergent présenté par M. Antonio Gutiérrez (Espagne, SOC), M. Sergio Gutiérrez (Espagne, SOC), M. Marc Lamuà (Espagne, SOC) et Mme María Fernández (Espagne, SOC), membres de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, conformément à l'article 50.4 du Règlement de l'Assemblée parlementaire, auquel se rallient M. Omar Anguita, Mme María Luisa Bustinduy, M. Héctor Gómez, M. Manuel Miranda, Mme Esther Peña, Mme Susana Sumelzo et M. Salvador Vidal (Espagne, SOC), membres de la délégation	37
Annexe 4 – Avis divergent présenté par Mme Marta González Vázquez (Espagne, PPE/DC) et Mme María Teresa Jiménez-Becerril Barrio (Espagne, PPE/DC), membres de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, conformément à l'article 50.4 du Règlement de l'Assemblée parlementaire, auquel se rallient Mme María del Carmen Leyte Coelho, M. Javier Maroto Aranzábal, Mme María Valentina Martínez Ferro, Mme Margarita Prohens Rico et M. Gonzalo Robles Orozco (Espagne, PPE/DC), membres de la délégation	38

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire souligne qu'il est primordial, dans une démocratie vivante, que les responsables politiques puissent exercer librement leur mandat. Pour ce faire, il est nécessaire que la liberté d'expression et la liberté de réunion des responsables politiques jouissent d'un niveau particulièrement élevé de protection, tant au parlement que lorsqu'ils s'adressent à leurs électeurs lors de réunions publiques ou dans les médias.

2. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») protège la liberté d'expression de chacun, y compris le droit de faire des déclarations qui «choquent ou dérangent» ceux qui ont des points de vue différents, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»).

3. L'Assemblée relève également que la liberté d'expression n'est pas sans limite. Le discours de haine faisant l'apologie de la violence contre certaines personnes ou certains groupes de personnes en raison de leur race, de leur origine, de leur religion ou de leurs opinions politiques, ainsi que les appels au renversement des institutions démocratiques par la violence, ne sont pas protégés. Compte tenu de leur visibilité importante, les responsables politiques ont même la responsabilité particulière de s'abstenir de commettre de telles dérives.

4. Toute personne, et en particulier les responsables politiques, a le droit de faire des propositions dont la mise en œuvre nécessiterait des changements constitutionnels, à condition que les moyens préconisés soient pacifiques et légaux et que les objectifs ne soient pas contraires aux principes fondamentaux de la démocratie et des droits humains.

5. Parmi ces propositions figurent les appels à transformer une constitution centralisatrice en une constitution fédérale ou confédérale, ou inversement, ou à modifier le statut juridique et les pouvoirs des entités territoriales (locales et régionales), notamment afin de leur concéder un degré élevé d'autonomie, voire d'indépendance.

6. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 1900 \(2012\)](#) relative à la définition du prisonnier politique. Elle considère que tout responsable politique détenu en raison de déclarations formulées dans l'exercice de son mandat politique qui respectent les restrictions à la liberté d'expression rappelées ci-dessus, relève de cette définition et doit être immédiatement libéré.

7. Concernant plus particulièrement la Turquie, l'Assemblée rappelle sa [Résolution 2156 \(2017\)](#) et sa [Résolution 2376 \(2021\)](#) «Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie» et constate que de nombreux responsables politiques sont incarcérés au titre de déclarations effectuées dans l'exercice de leur mandat politique.

7.1. Certains sont accusés ou ont même été condamnés à de longues peines d'emprisonnement sur le fondement de dispositions pénales qui incriminent les liens avec des organisations terroristes et le soutien à celles-ci, pour avoir simplement qualifié de «Kurdes» les habitants de la région du sud-est de la Turquie ou de «région kurde» la région en question, ou pour avoir plaidé en faveur d'une plus grande autonomie de cette région ou critiqué l'action des forces de sécurité dans cette région, ou même pour avoir simplement demandé des informations sur cette action sous la forme de questions parlementaires.

7.2. D'autres responsables politiques ont été poursuivis pour outrage au Président ou à d'autres représentants de l'État, pour avoir simplement critiqué, en qualité d'opposants politiques, les politiques menées par le gouvernement dans différents domaines, notamment la gestion de l'économie et la lutte contre la corruption.

7.3. Ces affaires sont d'autant plus graves qu'elles sont survenues après la constatation par la Cour à de nombreuses reprises de violations de la liberté d'expression dans des circonstances similaires. Dans l'affaire concernant M. Demirtaş, président de l'un des principaux partis d'opposition, les autorités défient ouvertement un arrêt de la Cour qui ordonne sa libération immédiate. En outre, les déclarations politiques incriminées remontent souvent à plusieurs années, à une époque où la position du gouvernement était plus tolérante à l'égard de la question kurde et les responsables politiques en question ne pouvaient prévoir que leurs déclarations seraient un jour considérées comme des

2. Projet de résolution adopté par la commission le 3 juin 2021.

infractions. En général, ces poursuites se déroulent sur plusieurs années, durant lesquelles les responsables politiques mis en accusation sont, soit placés en détention provisoire, soit empêchés d'exercer leurs mandats politiques.

7.4. Tout en réitérant sa condamnation sans équivoque du terrorisme du PKK, à l'intérieur de la Turquie comme à l'étranger, en accord avec la [Recommandation 1266 \(1995\)](#), la [Résolution 1754 \(2010\)](#), la [Résolution 1925 \(2013\)](#) et la [Résolution 2156 \(2017\)](#), l'Assemblée note que le libellé imprécis et l'interprétation trop extensive de la législation turque relative à la lutte contre le terrorisme, ainsi que les lourdes peines, notamment les peines d'emprisonnement, prononcées dans la pratique pour outrage ou diffamation par des juridictions pénales, semblent porter atteinte à la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour.

7.5. L'Assemblée note que l'indépendance des juridictions turques est de plus en plus remise en cause. Les accusations publiques lancées par de hauts responsables, rapidement suivies de l'arrestation des intéressés et de l'engagement de poursuites à leur encontre, confirment le sentiment d'absence d'indépendance du pouvoir judiciaire.

7.6. L'Assemblée rappelle en outre que l'immunité parlementaire de 139 députés, principalement de l'opposition, a été levée en 2016 dans le cadre d'une procédure collective, ce qui a privé les députés de la possibilité de se défendre individuellement. Pour y parvenir, le parlement a même adopté une modification temporaire ad hoc de la Constitution qui suspendait les protections habituelles au détriment de ce groupe de parlementaires.

7.7. L'Assemblée note enfin l'exclusion de fait des responsables politiques membres des partis d'opposition, des journalistes et des militants de la société civile du bénéfice des grâces extraordinaires et des réductions de peines d'emprisonnement dont l'octroi était motivé par la nécessité de réduire la surpopulation carcérale en raison de la pandémie de covid-19.

8. Concernant plus particulièrement l'Espagne, l'Assemblée reconnaît que l'Espagne est une démocratie vivante, avec une culture de débats publics libres et ouverts, et que la simple expression de points de vue pro-indépendance ne donne pas lieu à des poursuites pénales. L'Assemblée respecte pleinement l'ordre constitutionnel de l'Espagne. Cependant, plusieurs hauts responsables politiques catalans ont été poursuivis et finalement condamnés à de longues peines de prison pour sédition et d'autres crimes, entre autres pour des déclarations faites dans l'exercice de leur mandat politique en faveur du référendum anticonstitutionnel sur l'indépendance de la Catalogne organisé en octobre 2017 – sur la base des «lois de déconnexion» approuvées par le Parlement de Catalogne en septembre 2017 et déclarées anticonstitutionnelles par la Cour constitutionnelle espagnole – et qui appelaient à participer aux manifestations de grande envergure qui l'ont accompagné.

8.1. Les déclarations incriminées incluent des discours publics en soutien au référendum anticonstitutionnel d'octobre 2017 sur l'indépendance de la Catalogne et appelant à participer dans plusieurs manifestations ainsi que des votes au sein du Parlement catalan exprimant le même soutien ou permettant l'inscription à l'ordre du jour du parlement des débats à ce sujet. L'Assemblée note que le référendum avait été déclaré anticonstitutionnel par la Cour constitutionnelle espagnole qui avait aussi mis en garde les hommes et femmes politiques en question contre l'organisation du référendum.

8.2. Certains de ces responsables politiques ont été également reconnus coupables de détournement de fonds publics et d'autres ressources, notamment pour avoir autorisé l'utilisation des bâtiments publics comme bureaux de vote.

8.3. L'Assemblée note que l'infraction d'organisation d'un référendum illégal, passible de cinq ans d'emprisonnement, a été abrogée par le législateur espagnol en 2005. Dans cette réforme du Code pénal, le crime de sédition, passible d'une peine maximale de 15 ans de prison, et qui requiert un élément de violence («soulèvement tumultueux») est resté inchangé. Les organisateurs du référendum illégal du 1^{er} octobre 2017 ont été condamnés pour sédition.

8.4. Il est incontestable qu'aucun des responsables politiques en question n'a appelé à faire usage de la violence. Au contraire, il est reconnu, y compris par le ministère public, que ces derniers ont appelé les manifestants à s'abstenir de tout acte violent. En effet, à plusieurs reprises, des centaines de milliers de manifestants ont afflué sans qu'il y ait eu le moindre incident violent, grâce aussi à la retenue dont ont fait preuve la plupart du temps les forces de sécurité catalanes et espagnoles, qui avaient été déployées en grand nombre.

8.5. L'Assemblée salue vivement le fait que les dispositions pénales relatives à la rébellion et à la sédition ont fait l'objet d'un vif débat dans les sphères politiques et juridiques en Espagne. Elles ont été adoptées en réponse aux fréquentes tentatives de prise de pouvoir par l'armée dans le passé. Leur

application aux organisateurs de manifestations pacifiques a donc suscité des interrogations. De nouvelles interprétations ont ainsi été nécessaires, comme celles de la notion de «violence sans violence» élaborée par le ministère public, en vertu de laquelle le nombre même des manifestants exerçait une pression psychologique sur les policiers qui y étaient confrontés, ainsi que l'interprétation très élargie du «soulèvement tumultueux», un élément exigé pour que l'infraction de sédition soit constituée.

8.6. L'Assemblée constate en outre que, même après la condamnation des responsables politiques catalans de premier rang impliqués dans le référendum anticonstitutionnel de 2017, les autorités judiciaires espagnoles ont poursuivi aussi les dirigeants catalans qui leur avaient succédé et un certain nombre de fonctionnaires catalans de rang inférieur impliqués dans les événements de 2017. Les autorités espagnoles tentent toujours d'obtenir l'extradition de responsables politiques catalans résidant dans d'autres pays européens, malgré plusieurs échecs devant les tribunaux allemands, belges et britanniques. Elle relève enfin sur une note positive que plusieurs poursuites très médiatisées, du chef de la police catalane et des membres de la commission électorale catalane, ont récemment pris fin par des acquittements.

8.7. Selon certaines informations, les autorités espagnoles ont subordonné l'application du régime carcéral plus souple habituellement octroyé aux délinquants non violents ou l'examen d'un pardon à l'expression par les détenus de regrets pour leurs actes et/ou un engagement de ne pas commettre d'autres crimes, comme c'est le cas pour tous les condamnés en droit espagnol. Les détenus en question estiment qu'on ne saurait les contraindre à renier leurs convictions politiques profondes.

8.8. Enfin, l'Assemblée respecte l'indépendance des tribunaux espagnols appelés à résoudre les appels en cours, tout en respectant le droit de saisir la Cour européenne des droits de l'homme en temps voulu.

9. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée invite:

9.1. tous les États membres du Conseil de l'Europe:

9.1.1. à veiller à ce que toute personne, y compris les responsables politiques, jouisse de la liberté d'expression et de réunion en droit et en pratique et à s'abstenir d'imposer toute restriction qui n'entre pas dans le champ d'application de la Convention, telle qu'interprétée par la Cour;

9.1.2. à examiner notamment leurs dispositions pénales pertinentes et leur application concrète à la lumière des arrêts et décisions rendus par la Cour y compris à l'égard d'autres pays, afin de s'assurer que leurs dispositions sont rédigées de manière suffisamment claire et restrictive et qu'elles n'entraînent pas de sanctions disproportionnées;

9.1.3. à libérer sans tarder tous les responsables politiques qui répondent à la définition du prisonnier politique de l'Assemblée selon la [Résolution 1900 \(2012\)](#);

9.2. les autorités turques:

9.2.1. à libérer de toute urgence M. Selahattin Demirtaş, exécutant ainsi l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme et la décision du Comité des Ministres;

9.2.2. à édicter d'urgence des mesures pour rétablir l'indépendance du pouvoir judiciaire, et en particulier des juridictions pénales, et à s'abstenir de toute allégation formulée en public qui pourrait être interprétée comme des instructions données aux tribunaux par de hauts responsables;

9.2.3. à s'abstenir de poursuivre systématiquement les responsables politiques pour des infractions liées au terrorisme dès lors qu'ils mentionnent le peuple kurde ou la région kurde en soi ou qu'ils critiquent l'action des forces de sécurité dans cette région;

9.2.4. à réexaminer toutes les affaires de responsables politiques poursuivis ou même condamnés en raison de déclarations faites dans l'exercice de leur mandat politique, à abandonner les poursuites et à libérer les personnes détenues pour ces motifs, pour autant que les déclarations des responsables politiques concernés n'aient pas appelé à la violence ou au renversement de la démocratie et des droits humains, ni ne les aient cautionnés;

9.2.5. à maintenir et renforcer les privilèges et immunités des parlementaires confrontés à des poursuites à caractère politique, en particulier lorsqu'elles concernent des déclarations faites par des responsables politiques dans l'exercice de leur mandat politique;

- 9.2.6. à s'abstenir de toute discrimination à l'encontre des opposants politiques lorsqu'elles décident de procéder à des libérations anticipées motivées par la nécessité de réduire la surpopulation carcérale en raison de la pandémie de covid-19;
- 9.2.7. à promouvoir une culture du débat ouvert dans la sphère politique, sur toutes les questions, y compris les plus sensibles, sans recourir à des sanctions pénales ou menacer d'en infliger aux responsables politiques, dès lors qu'ils exercent pacifiquement leur mandat politique, et à traiter même l'opposition fondamentale comme un élément nécessaire et bienvenu d'une démocratie vivante;
- 9.3. les autorités espagnoles:
- 9.3.1. à réformer les dispositions pénales relatives à la rébellion et à la sédition de manière à ce qu'elles ne puissent pas donner lieu à une interprétation qui rendrait inopérante la dépénalisation de l'organisation d'un référendum illégal voulue par le législateur lorsqu'il a abrogé cette infraction particulière en 2005, ou à des sanctions disproportionnées pour des infractions non-violentes;
- 9.3.2. à envisager de gracier, ou de libérer de toute autre manière, les responsables politiques catalans condamnés pour leur rôle dans l'organisation du référendum anticonstitutionnel d'octobre 2017 et des manifestations pacifiques de grande envergure qui l'ont accompagné, et à envisager de mettre un terme aux procédures d'extradition des responsables politiques catalans vivant à l'étranger recherchés pour les mêmes motifs;
- 9.3.3. à abandonner les poursuites encore en cours également à l'encontre des fonctionnaires de rang inférieur impliqués dans le référendum anticonstitutionnel de 2017 et à s'abstenir de sanctionner les personnes qui ont succédé aux responsables politiques emprisonnés pour des actes symboliques qui visaient simplement à exprimer leur solidarité avec les personnes détenues;
- 9.3.4. à assurer que la disposition pénale relative au détournement de fonds publics soit appliquée de sorte que la responsabilité ne soit engagée que lorsque des pertes réelles et quantifiées pour le budget de l'État ou ses actifs peuvent être établies;
- 9.3.5. à s'abstenir d'exiger des responsables politiques catalans détenus qu'ils renient leurs opinions politiques profondes en échange d'un régime carcéral plus favorable ou de la possibilité d'être graciés; ils peuvent toutefois être requis de s'engager à poursuivre leurs objectifs politiques sans avoir recours à des moyens illégaux;
- 9.3.6. à entamer un dialogue ouvert et constructif avec l'ensemble des forces politiques de Catalogne, y compris celles qui s'opposent à l'indépendance, afin de renforcer la qualité de la démocratie espagnole, l'un des plus anciens Etats d'Europe, par l'autorité de l'État de droit, la bonne gouvernance et le respect total des droits humains, sans recours au droit pénal, mais dans le plein respect de l'ordre constitutionnel de l'Espagne.

B. Exposé des motifs par M. Boriss Cilevics, rapporteur

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 européenne pour la démocratie par le droit (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»³. 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 humains, 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». Ce rapport aborde exclusivement les questions tout spécialement soulevées par cette proposition et *non* des questions juridiques ou politiques plus générales, comme les conditions dans lesquelles une sécession est ou devrait être possible⁴.

2. Dans la note introductive (AS/Jur (2019) 35 du 1^{er} octobre 2019), j'ai exposé l'acquis du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression des responsables politiques et les restrictions qui peuvent lui être imposées par la législation et j'ai cité certains cas concrets de responsables politiques en Espagne et en Turquie, les deux pays d'Europe dans lesquels on trouve le plus grand nombre de responsables politiques élus poursuivis et emprisonnés. J'ai indiqué être prêt à mentionner dans mon rapport final aussi des exemples provenant d'autres États, mais aucun cas concret survenu dans d'autres pays ne m'a été soumis. La situation du russe Alexey Navalny fait l'objet d'un rapport séparé, élaboré par M. Jacques Maire.

3. Dans le présent rapport, je présenterai tout d'abord de manière synthétique les travaux antérieurs de l'Assemblée parlementaire 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. À l'instar de précédents rapports commentant l'une ou l'autre de ces affaires à titre d'exemple, le présent rapport n'a pas pour finalité de porter atteinte à l'indépendance des juridictions nationales ou de la Cour européenne des droits de l'homme qui pourraient être amenées à statuer sur l'une ou l'autre de ces affaires dans l'avenir.

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

2.1. L'Assemblée parlementaire

4. Deux textes antérieurs de l'Assemblée présentent une pertinence particulière pour la question qui nous occupe: la [Résolution 1900 \(2012\)](#) «La définition de prisonnier politique»⁵ et la [Résolution 1950 \(2013\)](#) «Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale»⁶.

3. 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 108e session plénière, Venise, 14-15 octobre 2016, Avis n° 858/2016.

4. Voir à ce sujet les rapports de Marina Schuster (Allemagne, ADLE), «La souveraineté nationale et le statut d'État dans le droit international contemporain: nécessité d'une clarification» ([Doc. 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» ([Doc. 14390](#) du 4 septembre 2017).

5. [Doc. 13011](#) (Rapporteur: M. Christoph Strässer, Allemagne, SOC).

6. [Doc. 13214](#) (Rapporteur: M. Pieter Omtzigt, Pays-Bas, PPE/DC).

2.1.1. La *Résolution 1900 (2012)* «*La définition de prisonnier politique*»

5. 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 du Conseil de l'Europe 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 Ministres⁷. La *Résolution 1900 (2012)* s'est contentée de réaffirmer ces critères à l'occasion d'une enquête en cours sur des affaires de prisonniers politiques supposés en Azerbaïdjan, qui sont depuis devenus l'étalon de référence utilisé par de nombreuses organisations non-gouvernementales pour apprécier le caractère politique des poursuites engagées à l'encontre de responsables politiques, de militants de la société civile et de journalistes dans de nombreux pays, au-delà même de l'espace géographique du Conseil de l'Europe.

6. La définition du prisonnier politique est résumée au paragraphe 3 de la *Résolution 1900 (2012)*. Les critères les plus pertinents à l'égard des responsables politiques détenus en raison de leurs déclarations politiques sont les suivants:

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

7. L'exposé des motifs du rapport de Christoph Strässer 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 5 (1) de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), selon l'interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»). Les «infractions à caractère purement politique» sont des infractions qui concernent uniquement l'organisation politique de l'État, notamment des tentatives 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.

8. 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, pour la plupart, 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*»

9. 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 ce rapport visent à permettre de faire la distinction entre ces

7. SG/Inf(2001)34, paragraphe 10.

deux types d'actes. L'expert en droit⁸ 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, un 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.

10. Bien que la [Résolution 1950 \(2013\)](#) 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 ce rapport devraient 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»*.

11. 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, 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»⁹.

12. Dans sa [Résolution 2376 \(2021\)](#) adoptée à l'issue du débat d'urgence consacré au fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie lors de la partie de session d'avril 2021, l'Assemblée se montre préoccupée:

«par le fait que les parlementaires de l'opposition semblent vivre sous la menace courante d'une éventuelle levée de leur immunité au titre de leurs déclarations orales ou écrites. L'Assemblée note avec une vive inquiétude qu'un tiers des parlementaires, y compris les dirigeants des deux principaux partis d'opposition au parlement, font l'objet de telles procédures dans le cadre d'une pratique hautement problématique et préjudiciable sous l'angle du bon fonctionnement d'un parlement. En outre, cela induit un effet dissuasif décourageant le débat dynamique qui est essentiel au bon fonctionnement d'une démocratie. L'Assemblée invite donc instamment les autorités turques à mettre fin au harcèlement judiciaire des parlementaires en s'abstenant de soumettre un grand nombre de résumés de procédures visant à lever, de manière injustifiée, leur immunité, ce qui porte gravement atteinte à l'exercice de leur mandat politique. [...] L'Assemblée ne peut que rappeler ses préoccupations concernant les restrictions à la liberté d'expression, lesquelles entravent l'exercice des mandats politiques. Elle regrette qu'aucun progrès n'ait été réalisé concernant l'interprétation de la législation antiterroriste, laquelle s'écarte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En conséquence, bon nombre de condamnations sont prononcées sur la base d'une interprétation trop large de cette législation ou de dispositions controversées du Code pénal. L'Assemblée appelle instamment les autorités turques à s'attaquer aux «problèmes omniprésents concernant [l']indépendance et [l']impartialité » du système judiciaire turc» dénoncés par le Comité des Ministres en mars 2021 et à empêcher les décisions à motivation politique contraires aux normes du Conseil de l'Europe (paragraphe 13 et 14)».

13. L'Assemblée a donc pris fermement position en faveur de la liberté d'expression des parlementaires, pour le bon fonctionnement de la démocratie¹⁰.

8. Professeur Bernd Satzger, Université de Munich.

9. [Résolution 2127 \(2016\)](#), para. 12.

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

14. En décembre 1999, la Commission de Venise a adopté un rapport sur «L'autodétermination et la sécession en droit constitutionnel»¹¹. Comme 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. Ce rapport 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 (en République de Moldova, Roumanie, Fédération de 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 certaines libertés (Croatie, France et Lituanie, lorsque cette menace est d'origine extérieure)¹².

15. 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 se réfère explicitement à «l'intégrité territoriale» parmi les intérêts dont la protection peut justifier la restriction de la liberté d'expression.

16. À la demande de l'Assemblée (dans sa [Résolution 2127 \(2016\)](#), examinée plus haut), la Commission de Venise a également rendu un Avis important¹³ 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).

17. Enfin et surtout, la Commission de Venise, à la demande spécifique de notre commission dans le cadre de ce rapport, a adopté lors de sa session plénière (en ligne) d'octobre 2020 son propre rapport sur «La responsabilité pénale pour les appels pacifiques pour un changement constitutionnel radical du point de vue de la Convention européenne des droits de l'homme» (ci-après «rapport CV 2020»¹⁴).

18. La Commission de Venise fonde ses conclusions sur une analyse détaillée de la jurisprudence de la Cour, en se référant à la plupart des affaires que j'ai résumées dans le chapitre suivant, et à bien d'autres encore. Tout en estimant que les conditions prévues pour des restrictions à la liberté d'expression ne posent généralement pas de problème dès lors qu'elles sont «prescrites par la loi» (elles doivent être suffisamment claires et prévisibles) et poursuivent un «but légitime» (tel que la protection de l'ordre public, de la sécurité nationale et de l'intégrité territoriale), la Commission de Venise souligne l'importance du dernier volet du critère; la Cour doit ainsi apprécier:

«si l'ingérence en question était 'nécessaire dans une société démocratique'. Cette partie du test est souvent appelée 'analyse de proportionnalité'. Pour évaluer si l'ingérence dans la liberté d'expression du requérant était proportionnée au(x) but(s) légitime(s) qu'elle poursuivait, la Cour doit examiner tous les facteurs qu'elle juge pertinents, tels que le contenu, la forme et l'intensité du discours, la position de l'orateur, l'intention de l'orateur, le support utilisé et le public auquel il s'adresse, l'impact éventuel du discours, la sévérité des sanctions imposées à l'orateur, etc. L'analyse de la proportionnalité est contextuelle. La Cour analyse la langue du discours et les effets qu'il peut avoir à la lumière des traditions culturelles d'un pays donné, de la situation politique actuelle, de la position publique de l'orateur, etc.» (rapport CV 2020, paragraphe 16, notes de bas de page omises).

10. 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.

11. Rapport sur «L'autodétermination et la sécession en droit constitutionnel», Document CDL-INF(2000)2 du 12 janvier 2000.

12. Ibid., pages 5-6.

13. Commission de Venise, Avis n° 858/2016 op. cit.

14. Commission de Venise, Avis n° 917/2019 du 8 octobre 2020, CDL-AD(2020)028.

19. À l'instar de la Cour, la Commission de Venise souligne que:

«la liberté du débat politique est au cœur même du concept de société démocratique qui prévaut tout au long de la Convention» et que «l'une des principales caractéristiques de la démocratie est la possibilité de résoudre les problèmes d'un pays par le dialogue, sans recours à la violence, même lorsque ces problèmes sont agaçants. Le dialogue démocratique ne peut exister sans pluralisme, sans ouverture, d'esprit et sans tolérance. Le débat politique doit être toléré même lorsqu'il est provocateur et diviseur, et même lorsqu'il promeut des 'idées qui offensent, choquent ou dérangent'» (rapport CV 2020, paragraphes 17 à 19).

20. En résumé, la Commission de Venise conclut que:

«lorsqu'il s'agit de débat politique ('appels à un changement constitutionnel radical'), il existe une très forte présomption en faveur de la liberté d'expression. Dans le contexte spécifique du présent rapport, le caractère 'radical' des changements constitutionnels préconisés par l'orateur ne peut justifier aucune restriction, et encore moins des sanctions pénales» (rapport CV 2020, paragraphe 24).

21. En ce qui concerne la situation spécifique des responsables politiques, la Commission de Venise souligne leur rôle fondamental dans le processus démocratique, mais aussi leur responsabilité particulière en qualité de dirigeants de la collectivité et de modèles de comportement lorsqu'il s'agit d'éviter les discours de haine et l'incitation à la violence, qui sont généralement exclus de la protection accordée au discours politique par l'article 10 (rapport CV 2020, paragraphes 49 et 50).

22. La Commission de Venise note que les appels à la violence peuvent également être implicites et que la notion de discours de haine engloberait le fait de tolérer ou d'approuver les actes de terrorisme. Selon les termes de la Commission de Venise:

«Ce qui compte, donc, c'est la probabilité qu'une déclaration, qui est pacifique en apparence, puisse conduire à la violence, lorsqu'elle est considérée dans son contexte, en particulier à la lumière d'une situation politique 'explosive'. Néanmoins, même dans le contexte d'un conflit violent en cours, l'apologie d'un 'changement constitutionnel radical', y compris de 'l'indépendance ou une autonomie étendue', ne peut pas être automatiquement considéré comme contribuant à cette violence. Par exemple, la Cour a conclu dans l'affaire Özgür Gündem c. Turquie que 'la Cour n'est pas convaincue que, même sur fond de troubles graves dans la région, les expressions qui semblent soutenir l'idée d'une entité kurde séparée doivent être considérées comme aggravant inévitablement la situation'. Il s'ensuit que, en règle générale, il faut prouver qu'il existe un danger concret que les appels à un changement radical exacerbent la violence en cours. Un autre groupe de cas concerne l'apologie ou la justification de la violence illégale, en particulier le terrorisme. La Cour qualifie souvent ces condamnations pénales comme justifiées au titre de l'article 10 § 2 – voir, par exemple, Resul Taşdemir c. Turquie, ou, dans le contexte russe, Stomakhin c. Russie, où le requérant a été condamné notamment pour 'glorification de l'insurrection et de la résistance armée des séparatistes tchéchènes ainsi que des méthodes violentes utilisées par ceux-ci'. Dans ces affaires également, la Cour doit examiner la véritable portée du discours dans le contexte général: tous ceux qui critiquent le gouvernement en se plaçant dans la même position qu'une organisation terroriste ne soutiennent pas les méthodes violentes de cette dernière» (rapport CV 2020, paragraphes 36 et 37).

23. La Commission de Venise a également procédé à une analyse comparée, dont le résultat est identique à celui obtenu en réponse à la demande d'information que notre commission a adressée au Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), à savoir que dans la grande majorité des pays européens, les discours séparatistes sans appel à la violence ne sont pas pénalement incriminés¹⁵. Les exceptions notables sont la Fédération de Russie, la Turquie, l'Ukraine et mon propre pays, la Lettonie – mais

15. J'ai communiqué les 30 réponses reçues à la suite de cette demande à la Commission de Venise, qui disposait également de son côté de nombreuses informations sur la situation dans les États membres, y compris ceux qui n'ont pas répondu à la demande du CERDP. Les réponses reçues par le biais du CERDP peuvent être divisées en trois groupes:

– 19 réponses confirment sans ambiguïté que les appels *pacifiques* à la modification de la constitution, voire les appels à l'indépendance ou à l'autonomie étendue de certaines parties du territoire national, ne constituent pas des infractions pénales. Un certain nombre de ces réponses précisent que de tels actes sont définis comme des infractions pénales lorsqu'ils impliquent la violence, des menaces de violence ou une collusion avec des puissances étrangères (trahison): Autriche, Belgique, Canada, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Israël, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Pays-Bas, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Suède, Royaume-Uni.

je tiens à ajouter que je n'ai connaissance que d'une seule condamnation réelle, celle d'un militant qui a préconisé dans une pétition de farce sur internet, l'adhésion de la Lettonie à la Fédération de Russie (peine de 6 mois de détention prononcée en 2016 modifiée en 140 heures de travaux d'intérêt général en 2018)¹⁶.

En résumé, la Convention de Venise a conclu que:

«si de nombreux codes pénaux européens mentionnent la force, la violence ou la menace de violence comme élément constitutif du crime de propagande séparatiste (ou plus généralement de discours séditieux), il existe quelques exemples contraires, où tout appel à la sécession, même réalisé par des moyens pacifiques, est pénalement punissable, en droit ou en pratique. Par conséquent, il peut être difficile de détecter un consensus européen clair sur cette question» (rapport CV 2020, paragraphe 43).

24. La Commission de Venise soulève également la question très pertinente de savoir si un discours politique appelant à des actes non violents, mais néanmoins illégaux, peut être sanctionné. La Cour, dans sa décision de recevabilité dans l'affaire *Forcadell I Luis et autres c. Espagne*¹⁷ a déclaré que «si un parti politique est autorisé à faire campagne pour un changement de la législation ou des structures juridiques ou constitutionnelles de l'État, le parti en question ne peut le faire que si les moyens utilisés sont absolument légaux et démocratiques». Selon la Commission de Venise, il découle de ce qui précède que:

«le fait de faire campagne pour des actions illégales peut entraîner des sanctions. La nature et la sévérité de la sanction autorisée (emprisonnement, amende ou sanctions de nature non pénale) ne sont pas précisées dans la jurisprudence. La proportionnalité de la sanction doit être évaluée dans chaque cas particulier en fonction du contexte, et en particulier du type d'action illégale préconisée par l'orateur».

25. La question de la proportionnalité est en effet cruciale pour la Commission de Venise. L'équilibre minutieux exigé des autorités et des juridictions nationales doit tenir compte de nombreux facteurs différents, qui varient d'une affaire à l'autre et rendent imprévisibles l'issue des cas individuels. La Commission de Venise (rapport 2020, paragraphe 51) se réfère à la «règle de base» selon laquelle l'imposition d'une peine privative de liberté (même avec sursis) ne sera compatible avec la liberté d'expression que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, comme, par exemple, dans le cas d'un discours de haine ou d'une incitation à la violence. Bien entendu, je partage pleinement l'avis de la Commission de Venise.

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

26. 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

27. 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*¹⁸. 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

– 4 réponses qui confirment sans ambiguïté que les actes commis contre l'intégrité territoriale du pays (même pacifiques et sans collusion avec des puissances étrangères) sont constitutifs d'infractions pénales: Chypre, Lettonie, Pologne, Turquie.

– 7 réponses quelque peu ambiguës, en particulier dans la description des exceptions à la règle selon laquelle les propositions pacifiques de changements radicaux apportés à la Constitution, même celles qui portent atteinte à l'intégrité territoriale, peuvent faire l'objet de poursuites pénales: Azerbaïdjan, Bulgarie, Hongrie, Norvège (on ignore si les «moyens illégaux» peuvent aussi être non violents), Portugal (on ignore si «l'usurpation ou l'abus de fonctions souveraines» inclut les actions non violentes), Roumanie, Espagne (le discours politique séparatiste est légal, sauf en cas de coercition de fait pour faire obstacle à l'application des lois et des décisions de justice).

16. Voir l'excellente analyse [Eurofederalists under Threat: The Latvian Supreme Court's Ruling on Independence](#), d'Alexejs Dimitrovs (en anglais)

17. Requête n° 75147/17, para. 37, décision d'irrecevabilité du 7 mai 2019.

18. *Castells c. Espagne*, requête n° 11798/85, arrêt du 23 avril 1992.

militants basques par des forces paramilitaires, ce qui lui avait valu une condamnation à une peine 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» (paragraphe 42).

28. Au cours de mes recherches sur la jurisprudence de la Cour 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 Demirtaş* et de l'affaire *Uzan c. Turquie*, 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. Dans l'arrêt de Grande Chambre rendu en 2020 dans l'affaire *Demirtaş*, la Cour a ordonné la libération immédiate du requérant, dont la détention violait également l'article 18 de la Convention (en ce qu'elle avait un motif politique). Malheureusement, l'arrêt n'a toujours pas été exécuté, malgré l'appel du Comité des Ministres à le libérer.

29. 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 la Convention – 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.

30. 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 (paragraphe 179).

31. 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 haine¹⁹.

32. 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 rendu par la Grande Chambre dans l'affaire *Karacsony et autres c. Hongrie*²⁰, la Cour a estimé que l'amende infligée à

19. 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 2 700 euros 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.

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

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

33. Dans l'affaire *Uzan c. Turquie*²¹, le requérant, chef d'un parti d'opposition et actionnaire majoritaire de deux sociétés visées par des 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.

34. Dans l'affaire *Roland Dumas c. France*²², 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.

35. 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 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 1 000 euros pour outrage à magistrat. La Cour de Strasbourg 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.

36. Dans l'affaire *Makraduli c. «l'ex-République yougoslave de Macédoine»*²³, 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 du contre-espionnage, puis le Premier ministre d'actes de corruption.

37. S'agissant plus spécialement de 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*²⁴. En l'espèce, la France avait expulsé de Nouvelle-Calédonie une députée allemande du Parlement européen en lui interdisant de s'y rendre à nouveau. Elle avait pris la parole lors d'un rassemblement antinucléaire et en faveur de l'indépendance, qui s'était tenu en Polynésie française. La Cour a estimé que cette ingérence dans sa liberté d'expression, 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.

21. *Uzan c. Turquie*, requête n° 30569/09, arrêt du 20 mars 2018.

22. *Roland Dumas c. France*, requête n° 34875/07, arrêt du 15 juillet 2010.

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

24. *Piermont c. France*, requêtes n° 15773/89 et 15774/89, arrêt du 27 avril 1995.

38. Dans la deuxième affaire, *Ahmet Sadik c. Grèce*, la Cour a déclaré la requête irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. Cependant, 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 les membres de la minorité musulmane de Thrace occidentale de «Turcs», portait atteinte à sa liberté d'expression²⁵.

39. La Cour a protégé le discours séparatiste dans le contexte turc en observant, dans l'affaire *Özgür Gündem c. Turquie*²⁶, que les condamnations pour propagande séparatiste étaient contraires à l'Article 10 lorsqu'on «ne saurait raisonnablement les tenir pour préconiser ou encourager le recours à la violence». De même, dans l'affaire *Dmitriyevskiy c. Russie*, la Cour a relevé que «lorsque des opinions ne préconisent pas le recours à des procédés violents [...] les États contractants ne peuvent se prévaloir de la protection de l'intégrité territoriale, de la sécurité nationale, de la défense de l'ordre ou de la prévention du crime pour restreindre le droit du public à en être informé».

40. L'affaire *Osmani et autres c. «L'ex-République yougoslave de Macédoine»* illustre le fait que les discours de haine ou les appels à la violence ne bénéficient pas de la protection de l'article 10²⁷. Le requérant, un maire d'origine albanaise, avait organisé des équipes armées pour protéger le drapeau albanais flottant sur la façade du bâtiment de la mairie au mépris d'un arrêt de la Cour constitutionnelle, avait mis en place un quartier général de crise, avait organisé des abris pour les blessés au cas où les hostilités commenceraient, etc. Au cours des combats qui ont suivi, les deux parties ayant utilisé des armes à feu, trois personnes avaient été tuées et de nombreuses autres blessées. La Cour a déclaré irrecevable la requête fondée sur l'article 10, concluant que de nombreuses parties du discours incriminé encourageaient le recours à la violence et que le discours du requérant, qu'il a accompagnés d'actes plus concrets, «ont joué un rôle substantiel dans la survenue des événements violents qui ont suivi».

41. La dernière affaire que je souhaiterais mentionner dans cette partie est l'affaire *Kerestecioğlu Demir contre Turquie*²⁸. Elle a été communiquée en 2019, mais est toujours pendante devant la Cour. La requérante était une parlementaire, ancienne collègue de l'Assemblée, dont l'immunité avait été levée en raison d'une déclaration faite à la presse. Cette immunité avait été levée de manière particulière (voir paragraphes 54 et 55 ci-dessous).

42. En résumé, la Cour 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 et de réunion

43. Comme l'a indiqué la Commission de Venise dans son rapport susmentionné (paragraphe 14), 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.

44. 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

25. *Ahmet Sadik c. Grèce*, requête n° 18877/91, arrêt du 15 novembre 1996.

26. *Gündem c. Turquie*, requête n° 23144/93, para. 77, CEDH 2000-III.

27. *Osmani et autres c. «L'ex-République yougoslave de Macédoine»*, requête n° 50841/99, décision sur la recevabilité du 11 octobre 2001.

28. *Kerestecioğlu Demir c. Turquie*, requête n° 68136/16, affaire communiquée (voir la note d'information sur la jurisprudence n° 227, mars 2019).

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 État 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»²⁹.

45. 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 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*³⁰ a souligné que:

«le fait qu'un tel projet politique passe pour incompatible avec les principes et structures actuels de l'État 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 État, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même» (paragraphe 47).

46. L'affaire *Sidiropoulos et autres c. Grèce*³¹ 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 cette restriction de la liberté d'association.

47. Dans l'affaire *Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie*³², 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».

48. Dans l'affaire *Gorzelik c. Pologne*³³, 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 accueilli 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 d'autres minorités nationales reconnues (voir les paragraphes 97, 102, 106 de l'arrêt).

49. En résumé, la Cour 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 démocratie³⁴.

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

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

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

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

33. *Gorzelik et autres c. Pologne*, requête n° 44158/98, arrêt [GC] du 17 février 2004.

34. 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.

50. La liberté d'association et de réunion et les dispositions qui régissent les restrictions admissibles suivent généralement des principes similaires à ceux qui sont applicables à la liberté d'expression. L'appel à participer à des actions non violentes mais illégales peut être parfois passible de sanctions. Dans *Elvira Dmitrieva c. Russie*³⁵, la Cour a souligné que:

«le fait que la requérante ait violé une interdiction légale en faisant «campagne» pour la participation à un événement public qui n'avait pas été dûment approuvé ne suffit pas en soi à justifier une ingérence dans sa liberté d'expression».

En revanche, dans l'affaire *Forcadell I Lluís et autres c. Espagne*, la Cour semble admettre la possibilité de sanctionner les campagnes en faveur d'actions non violentes, mais illégales (voir ci-dessus, paragraphe 24). En définitive, tout dépend de la proportionnalité de la sanction, comme l'a souligné la Commission de Venise dans son rapport de 2020 préparé à notre demande.

51. C'est avec plaisir que j'ai entendu les éminents experts qui ont participé à notre audition à Berlin en novembre 2019 – trois anciens juges à la Cour européenne des droits de l'homme, de Belgique, d'Espagne et de Turquie³⁶ – déclarer qu'ils souscrivaient pleinement à notre analyse de la jurisprudence de la Cour, telle que résumée pour la première fois dans ma note introductive. Lors de son audition par la commission à Berlin le 10 novembre 2019, la Professeure Isil Karakas, ancienne vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme et juge au titre de la Turquie, a souligné l'importance de la liberté d'expression pour les responsables politiques, l'exigence que l'ingérence dans la liberté d'expression soit «proportionnée aux buts légitimes poursuivis» et que les motifs invoqués par les autorités nationales soient «pertinents et suffisants». Elle a également souligné que les autorités de l'État disposent d'une marge d'appréciation plus large de la nécessité d'une ingérence dans la liberté d'expression lorsque lesdits propos incitent à la violence contre un individu, un agent public ou une partie de la population. La Professeure Karakas a constaté que de nombreuses affaires turques soumises à l'examen de la Cour présentaient un problème commun: la carence des juridictions nationales à analyser en profondeur les déclarations dans leur contexte politique, à la lumière de la jurisprudence de la Cour.

52. Le second expert, la Professeure Françoise Tulkens (également ancien juge et vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme), a souligné que la Cour est particulièrement attentive à la liberté d'expression des parlementaires. Dans une démocratie, les parlements ou institutions similaires aux niveaux local et régional sont des espaces essentiels de débat politique. Seuls les plus graves motifs, tels que les discours de haine et l'incitation directe à la violence, peuvent justifier des restrictions du discours politique. L'article 10, paragraphe 2, de la Convention ne laisse guère de place aux restrictions imposées à la liberté d'expression en matière de débat politique. Les sanctions pénales ne peuvent être considérées comme nécessaires et proportionnées que dans des circonstances absolument exceptionnelles. Le troisième expert, le Professeur Lopez Guerra, également ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme, a principalement abordé les situations des responsables politiques catalans en Espagne, en soulignant en particulier la question de la proportionnalité des sanctions imposées.

53. Il est donc très clair que la Convention 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 pas, du moins officiellement, poursuivis ni même condamnés pour leurs propos, mais pour des actes supposés, à savoir, l'organisation du référendum anticonstitutionnel de 2017 et les manifestations de grande envergure qui l'ont accompagné, l'infraction de sédition (en Espagne) et l'appartenance ou le soutien à des organisations terroristes (en Turquie). Procédons à présent à un examen de plus près certaines de ces affaires.

35. Requêtes n^{os} 60921/17 et 7202/18, arrêt du 30 avril 2019, para. 84.

36. Voir paragraphe 44.

3. Exemples d'allégations de poursuites abusives engagées à l'encontre de responsables politiques pour leurs activités politiques

3.1. Turquie

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

54. À l'heure actuelle, 14 membres de la Grande Assemblée nationale se trouvent en détention, y compris les deux coprésidents du parti d'opposition HDP, M. Selahattin Demirtaş et M^{me} Figen Yüksekdağ. Dans le cadre d'une seule et même procédure *ad hominem* engagée parallèlement à une modification provisoire de la Constitution turque, l'immunité parlementaire d'au moins 139 députés a été levée en bloc, de manière automatique, sur le seul fondement des demandes («dossiers») déposées par le ministère public avant une date butoir convenue. La procédure habituelle 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 Venise³⁷ et l'Assemblée elle-même³⁸ 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 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. C'est également le cas du très grand nombre de «procédures accélérées» que le ministère public aurait transmis au parlement en vue de lever les immunités de députés depuis les élections de juin 2018 – soit 1 393 au total, dont 989 contre des députés du HDP. Dans sa récente [Résolution 2376 \(2021\)](#), l'Assemblée a estimé que cela entrave gravement l'exercice du mandat politique des députés (voir ci-dessus paragraphe 12).

55. Dans leur réponse à ma demande de commentaires sur la note introductive, les autorités turques ont indiqué que le climat délétère créé par une série d'attentats terroristes dévastateurs soutenus plus ou moins ouvertement par certains hommes politiques a servi d'arrière-plan à la modification constitutionnelle temporaire qui a permis la levée en bloc de l'immunité d'un grand nombre de parlementaires. Elles ont rappelé que la proposition a été soutenue par une large majorité au parlement (sur 531 députés présents lors du vote final, 376 ont voté pour et 140 contre). À la date d'adoption, l'article provisoire visait 154 députés au total, dont la répartition entre les partis politiques était la suivante: 29 députés de l'AKP, 59 députés du CHP, 55 députés du HDP, 10 du MHP et un député indépendant, ce qui ne permettait pas de prétendre que le HDP ait été visé de manière discriminatoire. En outre, tous les parlementaires avaient eu le droit de participer au débat, de déposer des propositions d'amendement, de prendre la parole et d'exprimer leur point de vue, y compris leurs préoccupations au sujet de la levée de leur immunité parlementaire; enfin, il n'existe aucun consensus européen ou «norme européenne commune» sur la question d'un droit de défense individuel contre la levée de l'immunité par le parlement.

56. Une requête concernant la suspension d'immunité est pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme³⁹. 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.

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

57. Certains observateurs affirment⁴⁰ que le droit pénal a été utilisé de manière arbitraire pour museler les voix dissidentes depuis des années en Turquie et, surtout, depuis la tentative de coup d'état de juillet 2016.

37. Voir l'Avis de Commission de Venise, n° 858/2016 op. cit.

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

39. Requête n° 68136/16, Filiz Kerestecioğlu Demir c. Turquie, requête du 11 novembre 2016, communiquée le 5 mars 2019.

40. 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 Demirtaş and others v. Turkey*, pages 1 et 8.

58. La Commission de Venise a fait remarquer dans son Avis sur la levée en bloc de l'immunité parlementaire⁴¹:

«que 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. À 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. À ces affaires, il faut ajouter d'autres affaires d'outrage au Président et à d'autres responsables publics».

59. 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».

60. 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».

61. Voici quelques exemples: le chef d'accusation de «propagande en faveur d'une organisation terroriste» retenu contre M^{me} Nihat Akdogan se fonderait sur une question parlementaire qu'elle avait posée au ministre de l'Intérieur, portant sur le lieu 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 Demirtaş et M^{me} Idris Balue se fonderaient simplement sur l'emploi des termes «Kurdes» et «Kurdistan». Selon HRW, les éléments de preuve réunis contre M. Demirtaş sont principalement ses discours, «aucun élément ne semble aller dans le sens d'une quelconque activité qui s'apparente à une activité criminelle»⁴² La condamnation de M^{me} Figen Yüksekdağ Şenoğlu pour «diffusion de propagande terroriste» se fonderait sur sa participation aux funérailles d'un militant, au cours desquelles quelques autres participants avaient scandé des slogans.

62. 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 provisoire⁴³. 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 Convention (droit à la liberté et à la sûreté), mais également des articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association). 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 survenue au début de l'année 2017 (passage à un régime présidentiel) 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. Telle a d'ailleurs été la conclusion à laquelle est parvenue la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt sur l'affaire Selahattin Demirtaş. 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]

41. Avis de la Commission de Venise (note 1, plus haut), para. 51.

42. Voir *Third Party Intervention*, *op. cit.*, note 28.

43. Sur la question de l'abus de détention provisoire, y compris en Turquie, voir le rapport sur «L'abus de la détention provisoire dans les États Parties à la Convention européenne des droits de l'homme», Doc. 13863 du 7 septembre 2015.

Protocole à la Convention). En vertu de la [Résolution 1900 \(2012\)](#) de l'Assemblée, les responsables politiques détenus en violation de ces dispositions doivent être considérés comme des «prisonniers politiques».

63. 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 concernant 61 parlementaires⁴⁴. 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 entre 2013 et 2015, la promotion publique de l'autonomie politique et la critique de la politique menée par le Président Erdoğan 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)» (Décision de l'UIP 2019, page 4)

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.

3.1.3. Informations supplémentaires portées à l'attention du rapporteur

64. Les représentants du HDP ont présenté plusieurs résumés détaillés concernant la situation juridique de leurs parlementaires. Ces présentations, y compris un certain nombre de cas concrets (voir annexe de ce rapport), étayaient la conclusion selon laquelle la liberté d'expression des responsables politiques est fortement menacée en Turquie, notamment en raison de l'interprétation excessivement large des dispositions érigeant en infractions pénales la «propagande terroriste» et différents types d'outrages au président ou à d'autres représentants de l'État. Actuellement, 14 anciens députés du HDP, dont les anciens coprésidents, sont toujours emprisonnés. Beaucoup d'autres ont été condamnés à des peines de prison au cours des cinq dernières années⁴⁵. Même si certains d'entre eux ont été entre-temps libérés et ont trouvé asile à l'étranger, il n'en demeure pas moins qu'un nombre tout à fait inhabituel de responsables politiques ont été condamnés à des peines d'emprisonnement pour des infractions dont la Cour européenne des droits de l'homme a estimé dans le passé qu'elles violaient la Convention en raison de l'interprétation excessivement large des dispositions pénales concernées. En ce qui concerne les exemples figurant en annexe, j'ai demandé aux autorités turques de fournir davantage de détails sur les circonstances factuelles précises à l'origine de ces condamnations et sur la manière dont le ministère public et les juridictions ont analysé et apprécié les déclarations litigieuses dans leur contexte, à la lumière de la jurisprudence de la Cour.

65. Selon le bureau de représentation du HDP en Europe, en avril 2021, 16 490 membres et dirigeants du HDP étaient détenus, dont plus de 5 000 sont toujours emprisonnés. Grâce à l'application de décrets d'urgence, le Gouvernement turc s'est également «emparé», entre 2016 et 2018, de 95 mairies sur les 102 détenues par le parti et a arrêté 93 maires. Après les élections de mars 2019, 38 premiers adjoints appartenant au HDP ont été arrêtés et 11 d'entre eux sont toujours derrière les barreaux à ce jour. Le gouvernement a nommé des «administrateurs» dans 48 des 65 municipalités gérées par le HDP. Six autres premiers adjoints élus du HDP⁴⁶ n'ont pas pu prendre leurs fonctions, parce qu'ils avaient été révoqués par des décrets d'urgence avant même le début de leur mandat. De nombreux élus locaux font l'objet de

44. UIP, Décision adoptée par consensus par le Conseil directeur de l'UIP à sa 204^{ème} session (Doha, 10 avril 2019, disponible sur: www.ipu.org/sites/default/files/documents/2019_-_159_public_-_decisions_governing_council-e.pdf.

45. Selon le HDP, 3 de ces 14 anciens parlementaires ont été élus lors des élections générales de 2018 et arrêtés après la levée de leur immunité. Ces parlementaires sont M^{me} Leyla Güven, M. Musa Farisoğulları et M. Ömer Faruk Gergerlioğlu. 5 des 14 anciens parlementaires ont été arrêtés en octobre 2020 sur la base d'accusations formulées dans le cadre de l'"affaire Kobane", à savoir M^{me} Emine Ayna (députée de Diyarbakır jusqu'en 2015), M^{me} Ayla Akat Ata (députée de Batman entre 2007 et 2015), M. Nazmi Gür (coprésident responsable des affaires étrangères du BDP puis du HDP entre 2011 et 2015), M. Ayhan Bilgen (élu député HDP de Kars en 2015 et 2018, et premier adjoint au maire de Kars aux élections locales de mars 2019) et M^{me} Beyza Üstün (députée HDP d'Istanbul entre juin et novembre 2015).

poursuites pénales, pour des motifs similaires à ceux imputés aux membres du parlement susmentionnés et cités en annexe. Par exemple, M. Adnan Selçuk Mizrakli, premier adjoint de Diyarbakir, a été suspendu en août 2019 et arrêté le 22 octobre 2019. Il a été accusé de «terrorisme» par le ministère public en raison de son appartenance au «Congrès pour une société démocratique» (DTK) et à «l'Association de lutte contre la pauvreté Sarmasik», les deux plus grandes ONG de la région kurde. Des représentants du DTK ont même été officiellement invités au Parlement turc pour exprimer leur point de vue sur le projet de nouvelle Constitution. Les autorités turques semblent désormais considérer le DTK comme une branche du PKK (considéré comme une organisation terroriste), comme l'indiquent leurs commentaires en annexe.

66. Dans leur réponse détaillée et bien argumentée à ma demande d'observations sur la note introductive et sur les informations reçues du HDP, les autorités turques mentionnent un certain nombre d'arrêts de la Cour de Strasbourg qui autorisent l'imposition de restrictions à la liberté d'expression et, en particulier, la sanction des discours de haine et des appels à la violence, y compris des discours susceptibles d'être interprétés comme une apologie indirecte de la violence terroriste⁴⁷. Ils ont souligné que:

«l'exercice de la liberté d'expression au sein du parlement s'accompagne de 'devoirs et de responsabilités' et note que 'la Commission de Venise a observé que, dans la plupart des parlements nationaux, les membres peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires internes'».

67. La réponse turque cite également une étude commandée par le Parlement européen, selon laquelle

«la qualité de parlementaire n'atténue pas la responsabilité d'une personne – c'est-à-dire qu'elle lui confère une plus grande liberté d'expression – mais entraîne aussi un plus grand devoir de vigilance. Les hommes politiques (donc aussi les parlementaires) doivent être 'particulièrement attentifs à la défense de la démocratie et de ses principes', dès lors que leur objectif est d'accéder au pouvoir»⁴⁸.

68. Plus important encore, la réponse turque décrit en détail les souffrances du peuple turc après l'échec du processus de paix avec le PKK et la perpétration d'un certain nombre d'attaques terroristes, qui ont provoqué la mort de centaines de membres des forces de sécurité ainsi que de nombreux civils. Cette situation a créé un climat dans lequel les déclarations, en particulier celles des responsables politiques du HDP, qui excusaient ces actes ou témoignaient de l'estime aux terroristes tués par les forces de sécurité en les qualifiant de «martyrs» étaient devenues intolérables. Certains exemples cités par les autorités turques pourraient être qualifiés – selon leur contexte – d'un type de «discours de haine» qui serait jugé inacceptable dans la plupart de nos pays. Ceci dit, mes interlocuteurs du HDP insistent sur le fait que ces éléments ont été tirés hors de leur contexte, lequel clarifierait que l'intention était de promouvoir le dialogue pacifique à une époque où celui-ci était aussi encouragé par le gouvernement turque.

69. Lors de sa réunion du 29 juin 2020, la commission a eu un échange de vues avec le M. Altıparmak, expert en droit turc. Il a rappelé qu'en 2015, le HDP avait pour la première fois franchi le seuil des 10 % requis en Turquie pour obtenir des sièges au parlement. Le HDP était devenu le deuxième parti d'opposition avec 13,1 % des voix et 80 sièges. Le 28 juillet 2015, le Président Erdoğan avait déclaré qu'il n'avait aucune intention d'interdire le parti, mais que chaque membre devait personnellement en «payer le prix». Peu après ce discours, de nombreux chefs d'accusation ont été retenus contre des députés du HDP, dont la plupart concernaient des discours prononcés 1 000 jours auparavant, voire plus. En l'espace de quelques mois après le discours de M. Erdoğan, le bureau du procureur avait soumis au parlement 368 nouvelles demandes de levée d'immunité, contre 182 entre 2007 et 2015. Des poursuites ont été engagées à l'encontre de tous ces députés pour des discours prononcés lors de réunions de partis, de manifestations, de funérailles, et non pour des actes qu'ils avaient commis. 17 députés du HDP et un du CHP ont été arrêtés, d'autres ont été mis en accusation, non pas au titre d'infractions de droit commun ou pour participation à des actes de violence, mais pour «outrage» au Président ou à un représentant de l'État, propagande terroriste ou discours de haine. Ces infractions sont définies de manière très large et vague dans la législation turque, qui avait déjà été mise en cause dans de nombreux arrêts de la Cour et par la Commission de Venise. La définition d'infractions telles que le soutien au terrorisme et le discours de haine est large et floue – à titre d'exemple, les discours anti-

46. M. Zeyyat Ceylan, premier adjoint au maire de Diyarbakir-Bağlar, M^{me} Leyla Atsak, premier adjoint au maire de Van-Caldiran, M. Gülcan Kaçmaz Saygıgit, premier adjoint au maire de Van-Edremit, M. Yılmaz Berki, premier adjoint au maire de Van-Tusba, M. Mühazıt Karakus, premier adjoint au maire de d'Erzurum-Tekman, et M. Abubekir Erkmen premier adjoint au maire de Kars-Digor-Dagpınar. J'ai également reçu une liste de 32 autres maires et premiers adjoints privés de leur mandat par décision du ministère de l'Intérieur ou par décision de justice.

47. À titre d'exemple, *Féret c. Belgique* requête n°15615/07 du 16 juillet 2009, *Keller c. Hongrie*, requête n° 33352/02 du 4 avril 2006, *Ollinger c. Autriche*, requête n° 74245/01, 13 mai 2004) et *Zana c. Turquie*, requête 18954/91, para. 49, du 25 novembre 1997.

48. Le document auquel se réfère la réponse turque est: «L'immunité parlementaire dans un contexte européen», auteur: Sascha Hardt, professeur adjoint de droit constitutionnel comparé, Université de Maastricht, septembre 2015.

LGBTI sont autorisés, mais la critique de ce discours est passible de condamnations. L'ouverture de 15 instructions pénales le 4 novembre 2016 contre 15 députés, par cinq procureurs différents dans cinq villes, montre que ces actions étaient coordonnées par le pouvoir central. Outre les députés, 94 maires ont été suspendus dans le sud-est de la Turquie et remplacés par des «personnes de confiance» nommées par les préfets. Lors des élections municipales de 2019, le HDP avait remporté 65 municipalités. 52 de ces élus ont été remplacés soit par le candidat arrivé en deuxième position (de l'AKP, le parti au pouvoir), soit par des «personnes de confiance», en raison de liens qu'ils entretiendraient avec des groupes terroristes, alors qu'aucun chef d'accusation n'avait été retenu contre eux avant les élections. En d'autres termes, le simple fait d'être un membre élu du HDP suffit à faire l'objet de poursuites pénales.

70. Lors de la discussion qui a suivi en commission, notre collègue turc, M. Aydin, a souligné que l'institution parlementaire turque et l'indépendance des députés étaient protégées par l'immunité, mais que cette immunité ne visait pas à titre individuel les députés qui avaient commis des actes incriminés, notamment de propagande terroriste ou destinés à semer la haine; que ces deux actes étaient contraires aux valeurs du Conseil de l'Europe, comme l'Assemblée l'a reconnu dans sa [Résolution 2127 \(2016\)](#) ; que toutes les personnes sont égales en droit et que l'immunité des parlementaires en question avait été levée par une large majorité de parlementaires. En réponse à notre collègue grec M. Kairidis, M. Altiparmak a confirmé que la nouvelle loi sur l'exécution des peines, élaborée pour désengorger les prisons face à la pandémie de covid-19, excluait effectivement les personnes condamnées pour des crimes liés au terrorisme, c'est-à-dire la plupart des responsables politiques du HDP emprisonnés.

71. Si le HDP, peut-être en raison de ses origines kurdes, est le plus touché par les poursuites engagées pour des propos à caractère politique, d'autres partis d'opposition sont également concernés; par exemple, au sein du Parti républicain du peuple (CHP), social-démocrate, le président de la province d'Istanbul, Canan Kaftancıoğlu, a été condamné en septembre 2019 à neuf ans et huit mois d'emprisonnement pour «outrage au Président», «outrage à un agent public dans l'exercice de ses fonctions», «incitation à l'hostilité et à la haine» et «propagande en faveur d'une organisation terroriste»⁴⁹. Le 27 octobre 2020, la Cour a estimé que l'amende qui avait été infligée au civil au président du CHP, Kemal Kılıçdaroğlu, pour deux discours prononcés en 2012 qui critiquaient vivement le Premier ministre de l'époque, M. Erdoğan, avait porté atteinte à sa liberté d'expression⁵⁰. Le 4 mai 2021, la Cour a aussi conclu à une violation de la liberté d'expression de notre ancienne collègue Filiz Kerestecioğlu.⁵¹

3.2. Espagne

72. En Espagne, des poursuites pénales, dont beaucoup ont déjà abouti à des condamnations assorties de longues peines de prison, visent les principaux représentants des partis indépendantistes catalans au pouvoir au moment du référendum de 2017 et bon nombre de leurs successeurs. Un haut responsable politique espagnol avait publiquement évoqué l'intention de «décapiter» une fois pour toutes le mouvement indépendantiste catalan⁵². Les poursuites pénales visaient le président, le vice-président et plusieurs membres du Gouvernement catalan autonome destitué, la présidente et trois membres du Bureau du Parlement catalan, des dizaines de hauts responsables du gouvernement et plus de 700 maires⁵³. Selon Omnium Cultural, la plus grande association culturelle catalane, plus de 2 500 personnes ont subi des «représailles» sous une forme ou une autre, en lien avec le référendum de 2017⁵⁴.

73. L'engagement de ces poursuites doit être apprécié dans le cadre des événements survenus à l'occasion du référendum sur l'autodétermination, organisé le 1^{er} octobre 2017. Ce référendum s'est tenu sur le fondement de deux lois adoptées par le Parlement catalan en septembre⁵⁵. Ces deux lois ont été contestées devant la Cour constitutionnelle espagnole, qui a rapidement suspendu leur application, puis les a déclarées inconstitutionnelles. Les décisions de la Cour constitutionnelle ont été notifiées aux membres du

49. Voir Amnesty International, Europe: Human Rights in Europe - review of 2019, 16 avril 2020, numéro index: EUR 01/2098/2020, page 82.

50. Voir *Kılıçdaroğlu c. Turquie*, requête n° 16558/18, arrêt du 27 octobre 2020; recours formé par le Gouvernement turc rejeté le 21 avril 2021.

51. *Kerestecioğlu Demir c. Turquie*, requête no. 68136/16, jugement du 4 mai 2021.

52. Voir «Carles Puigdemont: Spain Must Talk to Catalan Leaders», *Time*, qui mentionne déclaration du vice-président du gouvernement espagnol de l'époque (vice-Premier ministre).

53. 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.

54. www.catalannews.com/politics/item/a-referendum-an-independence-bid-and-the-many-trials-that-ensued, (actualités de mars 2021).

55. Les lois 19/2017 du 6 septembre 2017 et 20/2017 du 8 septembre 2017.

Gouvernement catalan, à 60 de ses hauts responsables et à l'ensemble des maires de Catalogne. Ces personnes se sont vu rappeler individuellement à leur devoir de n'entreprendre aucune action contraire à cette suspension et ont été averties de possibles poursuites pénales en cas de désobéissance. Le Gouvernement espagnol a également pris le contrôle des finances de la Catalogne et a placé les forces de police catalanes (les «Mossos d'Esquadra») 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 4 octobre 2017, deux groupes parlementaires (représentant 56,3 % de tous les sièges du parlement) ont demandé au Bureau du Parlement catalan de convoquer une séance plénière au cours de laquelle le président de la Generalitat de Catalogne devrait évaluer les résultats du référendum du 1er octobre et les effets desdits résultats, en vertu de l'article 4 de la loi 19/2017, sur «le référendum d'autodétermination». Le Bureau a accepté cette demande et la réunion a été fixée à 10 heures le 9 octobre. Trois autres groupes parlementaires (représentant 43,7 % des sièges) ont contesté la convocation de cette séance au motif qu'elle violerait le règlement intérieur du Parlement catalan. Seize députés socialistes ont demandé au tribunal constitutionnel d'adopter une mesure provisoire de suspension de la session plénière. La Cour constitutionnelle a déclaré le recours recevable et a ordonné la suspension provisoire de la session plénière. Le 26 avril 2018, la Cour constitutionnelle, statuant sur le fond, a estimé que la procédure suivie par le Bureau du Parlement convoquant la session plénière n'était pas conforme à la suspension provisoire de la loi 19/2017 décrétée par la Cour constitutionnelle le 7 septembre 2017 et avait empêché les députés dénonciateurs d'exercer leurs fonctions. La Cour constitutionnelle a souligné que le Parlement catalan avait pour mission de représenter tous les citoyens et pas seulement des groupes politiques spécifiques, même si ces derniers formaient une majorité. Le 10 octobre 2017, le Parlement catalan a néanmoins été convoqué en séance plénière malgré la suspension par la Cour constitutionnelle d'une séance convoquée la veille pour les mêmes raisons⁵⁶. Durant cette séance, le Président catalan Carles 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 suspendrait les effets de la déclaration d'indépendance, de manière à ce que les deux parties puissent engager un dialogue au cours des semaines suivantes, dialogue sans lequel il était impossible de parvenir à une solution négociée.⁵⁷ 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, qui a été approuvée, comme il est prévu dans cet article, par le Sénat à la majorité et après débat, le 27 octobre 2017. Par conséquent, le gouvernement autonome de Catalogne a été destitué et remplacé par des organes mis en place par le Gouvernement central. De nouvelles élections législatives en Catalogne se sont tenues le 21 décembre 2017 qui ont à nouveau donné une majorité en faveur de l'indépendance en termes de sièges⁵⁸, mais pas en termes de votes.

74. 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 ont été placés en détention provisoire; sept anciens ministres, un dirigeant de la société civile élu au parlement lors des nouvelles élections du 21 décembre 2017 et M. Jordi Cuixart, le dirigeant de la plus grande association culturelle catalane *Omnium Cultural*, ont été condamnés par la Cour suprême d'Espagne en octobre 2019 pour les infractions de sédition, détournement de fonds publics et désobéissance. Ils ont été condamnés à des peines d'emprisonnement allant de 9 à 13 ans. D'autres, dont l'ancien président catalan, M. Carles Puigdemont et l'ancienne ministre catalane de l'Éducation, M^{me} Clara Ponsati, ont quitté l'Espagne. Leur extradition, demandée par les autorités espagnoles, a toujours été refusée jusqu'à présent, pour différents motifs⁵⁹. Les charges retenues contre eux, ainsi que les peines infligées à ceux qui étaient restés en Espagne, sont considérées par de nombreux commentateurs comme manifestement disproportionnées. Tel est également l'avis des experts – les anciens juges de la Cour européenne des droits de l'homme de l'Espagne, de la Turquie et de la Belgique – lors de leur audition organisée devant la commission réunie à Berlin les 14 et 15 novembre 2019 et de plusieurs interlocuteurs lors de mes rencontres avec les autorités

56. 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).

57. Voir le rapport du médiateur catalan, op. cit., page 9.

58. 70 des 135 sièges, avec un taux de participation record de 79 %.

59. 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», [Doc. 14997](#) (rapporteur: Aleksander Pocij, Pologne/PPE), paragraphes 59-63.

espagnoles, à l'occasion de ma visite d'information du 3 au 6 février 2020. Personnellement, j'estime moi aussi que ces femmes et ces hommes, que j'ai parfois rencontrés sur leur lieu de détention, n'ont pas leur place en prison.

75. Les critiques formulées à l'égard des lourdes mesures prises à l'encontre des responsables politiques catalans soulignent que l'organisation d'un référendum illégal a été 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 autres 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 pas⁶⁰.

76. Les commentateurs soutiennent que les organisateurs du référendum du 1^{er} 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'arrêt définitif de la Cour suprême du 14 octobre 2019 rejette cet argument, estimant effectivement que l'organisation d'un référendum expressément interdit par une décision de justice n'était pas couverte par la loi dépénalisant l'organisation d'autres référendums illégaux⁶¹.

77. Les procureurs que j'ai rencontrés lors de ma mission d'enquête en Espagne ont confirmé que l'infraction de rébellion dont les dirigeants catalans ont été accusés par le ministère public et l'infraction de sédition, pour laquelle ils ont été condamnés par la Cour suprême, requièrent toutes deux l'existence d'un élément de violence. C'est en effet l'interprétation de ces dispositions pénales qui prévaut, et il est également nécessaire que la violence puisse être attribuée aux personnes auxquelles l'infraction est imputée⁶². L'engagement de poursuites à l'encontre des responsables politiques qui ont organisé le référendum du 1 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 étonnamment pacifiques. Les séquences vidéo largement diffusées de ces manifestations sont d'ailleurs très parlantes à cet égard. 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 policier⁶³.

78. Au cours de ma visite d'information, tant le ministère de l'Intérieur à Madrid que les autorités catalanes m'ont fourni des statistiques sur le nombre de policiers et de civils blessés lors des manifestations de grande envergure qui ont accompagné le référendum et le jour du référendum lui-même. Les deux parties m'ont donné des chiffres similaires. Le ministère espagnol de l'Intérieur a fait état d'un total de 431 policiers blessés, dont 111 avaient été «frappés» et 10 ont fait l'objet d'un arrêt de travail pour raisons de santé. Parmi les manifestants, 1 066 ont reçu des soins médicaux et 82,5 % d'entre eux ont été «frappés». 5 blessures ont été qualifiées de graves. La police avait reçu l'ordre de cibler le «matériel» utilisé pour le référendum illégal (à savoir rendre les urnes et les bulletins de vote «indisponibles»). Les séquences vidéo montrant les charges violentes de la police à l'aide de matraques et de gaz lacrymogène pourraient en partie être le fait de «manipulations», mais on ne saurait exclure que la police ait également commis certaines violations. Le

60. 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).

61. Chambre pénale de la Cour suprême du Royaume d'Espagne, arrêt n° 459/2019 du 14 octobre 2019, traduction anglaise disponible sur : <https://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/Supreme-Court/Judicial-News/Press-Release--Special-Proceedings-20907-2017> – ci-après «l'arrêt du 14 octobre 2019», page 339.

62. Voir, par exemple le rapport du médiateur catalan, op. cit. (note 52), pages 29-31 et la note 51, qui évoquent l'histoire législative de l'actuel article 472 (rébellion).

63. Voir Amnesty International, «Catalogne. Amnesty International dénonce un recours excessif à la force lors du référendum du 1er octobre», 3 octobre 2017.

ministère ne disposait pas d'informations sur le nombre d'agents de police faisant actuellement l'objet d'une enquête pour violence illégale, cette question étant du ressort des juridictions régionales. Des mesures disciplinaires seront prises en temps utile, en fonction des résultats des enquêtes pénales en cours. Le ministère a souligné la bonne réputation de la police nationale espagnole et de la Guardia Civil, qui n'ont utilisé des équipements anti-émeute qu'en de rares occasions (0,03 % toutes manifestations confondues en 2015 et 0,29 % en 2019) et qui sont régulièrement formées aux techniques d'apaisement des tensions. Cependant les forces de sécurité en service début octobre 2017 ne s'attendaient pas à être confrontées à un nombre si élevé de personnes et à leur «hostilité», ce qui, selon ce qui m'a été rapporté, les a empêchées d'intervenir contre le référendum illégal conformément aux instructions. Les chiffres qui m'ont été communiqués par le Gouvernement catalan (Generalitat) sont très similaires: un total de 12 membres des forces de sécurité ont reçu des soins médicaux, ainsi que 1 066 participants au référendum et aux manifestations entre le 1^{er} et le 4 octobre 2017, dont le diagnostic de gravité était «mineur» pour 83 % d'entre eux, «modéré» pour 16,4% et «sévère» pour 0,5% (cinq personnes)

79. À mon avis, étant donné que des millions de personnes ont voté lors du référendum et ont participé aux manifestations de grande envergure début octobre 2017, tant les organisateurs du référendum que des manifestations et les forces de sécurité ont toutes les raisons d'être fiers du nombre très limité de blessés des deux côtés. Pour avoir rencontré les dirigeants catalans emprisonnés, je suis entièrement convaincu que leurs intentions étaient pacifiques et que leurs appels à la non-violence étaient sincères. La Cour suprême espagnole, dans son arrêt du 14 octobre 2019, partage clairement cette appréciation. À titre d'exemple, en ce qui concerne M. Cuixart, «[l]a Cour ne remet pas en cause son engagement en faveur de la non-violence, qui est toujours louable» (page 236). En ce qui concerne M. Romeva, la Cour suprême déclare: «La personnalité de M. Romeva [promoteur d'une culture de la paix] est un fait bien connu, que la Cour de céans reconnaît, loue et respecte. Son engagement en faveur de la paix ne fait aucun doute» (page 308). Comme dans la plupart des événements de grande envergure, certaines réactions de défense et même certaines infractions de la part de manifestants, à titre individuel, étaient probablement inévitables et ne sauraient être imputées aux organisateurs⁶⁴. Dans le cas contraire, toute manifestation pacifique ferait courir aux organisateurs le risque d'endosser une grave responsabilité pénale pour des actes non intentionnels et commis par des extrémistes ou même des provocateurs. La position de la Cour suprême à cet égard semble ambiguë: d'une part, elle reconnaît (à la page 372) que:

«les messages étaient le reflet fidèle de la volonté, partagée par les codéfendeurs accusés de l'infraction de sédition, de faire tout leur possible (en excluant – on ne peut le nier – tout acte violent⁶⁵, sauf ceux, prévisibles mais inévitables, commis par des éléments isolés) pour empêcher les forces de l'ordre mandatées par l'État et par la région de mener à bien les actions qui leur avaient été ordonnées par le tribunal».

D'autre part, la Cour les juge, en tout état de cause, coupables de sédition, alors que l'article 544 du Code pénal espagnol, exige l'existence d'un «soulèvement tumultueux» (page 372).

80. Apparemment conscients qu'il serait difficile de prouver la violence au sens habituel du terme⁶⁶, le ministère public espagnol a adopté une nouvelle interprétation de l'élément de violence exigé afin que l'infraction de rébellion soit constituée, qu'il qualifie de «violence sans violence» ou de «violence sans effusion de sang»⁶⁷. 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.

81. Dans une ordonnance de référé du 5 janvier 2018, la Cour suprême⁶⁸ a conclu que 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

64. La juridiction allemande (Cour d'appel du Schleswig-Holstein), qui a refusé l'extradition de Carles Puigdemont, a fondé sa décision précisément sur le fait que les autorités espagnoles n'ont produit aucune preuve de violence pouvant lui être imputée.

65. Soulignement ajouté par le rapporteur.

66. 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».

67. Voir le rapport du médiateur catalan, op. cit., (note 52), page 31.

68. Ibid.

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». Dans son arrêt définitif du 14 octobre 2019, la Cour suprême a estimé que le niveau de violence n'avait pas atteint le seuil requis aux fins d'une condamnation pour «rébellion», mais qu'il était suffisant pour caractériser l'infraction de «sédition». Nos interlocuteurs catalans sont catégoriques: il était évident dès le départ que l'inculpation pour «rébellion» était indéfendable. Ils affirment que cette accusation n'a été utilisée que dans le but de priver les accusés de leurs mandats parlementaires et de modifier ainsi la majorité au Parlement catalan⁶⁹. Les procureurs que nous avons rencontrés à Madrid l'ont nié, arguant que ce n'est qu'au cours des audiences d'examen des preuves pendant le procès proprement dit que la qualification juridique des actes incriminés s'est «cristallisée».

82. L'article 544 du Code pénal espagnol définit la sédition comme les actes commis par ceux qui, sans s'être rendus coupables de l'infraction de rébellion, organisent un soulèvement public et tumultueux pour empêcher par la force, ou en dehors des voies légales, une autorité, un organe officiel ou un fonctionnaire public d'exercer ses fonctions. Selon ma compréhension, la Cour suprême a donné à l'article 544 une interprétation qui transforme effectivement la désobéissance civile non violente, lorsqu'elle est commise par des hommes et des femmes politiques élues à une fonction publique ou par un leader de la société civile, en un grave crime – celui de la sédition, dont le libellé prévoit la présence d'un «soulèvement tumultueux». À titre d'exemple, concernant l'ancienne présidente du Parlement catalan, M^{me} Carme Forcadell, la Cour suprême a estimé que son vote sur certaines résolutions, en tant que tel, n'était pas un acte infractionnel et qu'il était de toute façon secret, bien que les juges aient indiqué qu'ils pouvaient facilement «deviner» comment elle avait voté (arrêt page 320). «Ce qui a été déterminant, c'est qu'en sa qualité de présidente de l'organe législatif, elle n'a pas empêché le vote de résolutions ouvertement opposées aux déclarations de la Cour constitutionnelle» (page 320). La Cour Suprême a également considéré comme séditieux les actions ou actes, plus ou moins bien définis, suivants: «l'anéantissement du pacte constitutionnel» (page 241), la «conception d'un ordre juridique constituant parallèle, dont l'objectif est de remettre en cause l'ordre constitutionnel actuellement en vigueur» (page 242), la «défense de l'atteinte de fait aux principes constitutionnels», l'«atteinte aux fondements constitutionnels du système» (page 247) et la «contestation de la légalité constitutionnelle» (page 316). À mon avis, ces actions plutôt abstraites, si l'on peut les qualifier ainsi, ou ce *modus operandi*, semblent très éloignés du libellé de l'article 544, qui exige, concrètement, un «soulèvement tumultueux».

83. En outre, pour une question de proportionnalité, comme la peine dont elles sont passibles s'élève à 8 à 15 ans d'emprisonnement, les «actions» répondant à la définition de l'article 544 devraient atteindre un seuil minimal de danger ou de quasi-réalisation de leurs objectifs illégaux, que la Cour suprême elle-même ne semble pas avoir considéré comme atteints, lorsqu'elle a qualifié les objectifs des accusés de «chimères»:

«En dépit des propos tenus par les accusés, en réalité, les mesures prétendument destinées à instaurer l'indépendance promise n'ont manifestement pas été aptes à l'atteindre. L'État a toujours gardé le contrôle des forces militaires, policières, judiciaires et même sociales. Et, ce faisant, il a fait de toute tentative d'indépendance une simple chimère. Les défenseurs en étaient conscients.» (page 264).

84. Parmi les autres actions plus concrètes invoquées par la Cour suprême pour étayer la condamnation pour sédition, figure la manifestation devant le ministère catalan des Finances à Barcelone le 20 septembre 2017. La manifestation de grande envergure devant le bâtiment a empêché la police d'y effectuer une perquisition et une saisie autorisées par la justice, qui, comme la Cour l'a exposé, s'est sentie

«matériellement dans l'incapacité d'y procéder, confrontée aux foules qui s'étaient rassemblées, dont l'attitude était souvent hostile et constamment de franche opposition [...] Profitant de leur avantage numérique écrasant qui était intimidant ou, à tout le moins, dissuasif [...]» (page 390; voir aussi la description détaillée des événements en question aux pages 41 à 46).

85. Toutefois, peut-on considérer des manifestations pacifiques comme étant «en dehors des voies légales» au sens de l'article 544 du Code pénal (sédition)? L'exercice d'un droit fondamental peut-il devenir une infraction pénale grave du seul fait que de nombreuses personnes exercent leur droit en même temps? Sincèrement, je ne le pense pas. La Cour suprême semble le reconnaître à plusieurs reprises (par exemple aux pages 266, 237, 239, 274 et 369) et souligne qu'aucun des manifestants n'a été poursuivi et encore moins condamné pour une quelconque infraction (page 235). Cependant, ce point soulève la question de savoir comment les neuf responsables politiques condamnés pour sédition peuvent-ils être les auteurs d'un

69. Selon la législation électorale, une accusation de rébellion, mais pas de sédition, justifie que les parlementaires soient privés de leur mandat.

«soulèvement tumultueux», à eux seuls, comme le demande le médiateur catalan⁷⁰. Si les manifestations de grande envergure constituaient en soi des exercices légitimes du droit à la liberté d'expression et de réunion, comme l'affirme la Cour suprême, je m'attendrais à ce que cela s'applique également à ceux qui ont organisé et appelé à ces manifestations.

86. L'application de l'article 544, qui prévoit des peines d'emprisonnement comprises entre 8 et 15 ans en cas de manifestations de grande envergure pacifiques, soulève également la question de la proportionnalité et des appréciations contradictoires, au regard d'autres dispositions pénales prévoyant des peines beaucoup plus légères pour des comportements plus dangereux, tels que l'infraction de manifestation à des fins pénalement répréhensibles ou l'usage d'armes ou d'explosifs, ou l'infraction de trouble à l'ordre public, punies de peines d'emprisonnement comprises entre six mois et six ans (cette dernière peine étant infligée dans les cas les plus graves de port d'armes ou d'actes violents mettant en danger la vie d'autrui)⁷¹.

87. Selon moi, cette interprétation élargie de l'infraction de sédition, combinée à la dépénalisation explicite préalable de l'organisation d'un référendum illégal, pourrait poser problème au regard du principe de la légalité de l'infraction et des peines selon 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 être vue comme une violation de la liberté de réunion protégée par l'article 11 et ne pas répondre au critère de proportionnalité fixé par la Cour. Evidemment, c'est la Cour qui aura le dernier mot à ce sujet, en toute indépendance.

88. Le 22 avril 2021, le Tribunal constitutionnel espagnol (12 membres) a rejeté la plainte de M. Turull contre sa condamnation par la Cour suprême, ne constatant aucune violation des droits de M. Turull à la légalité pénale (articles 25.1. de la Constitution espagnole), à la liberté personnelle (article 17.1), à la liberté idéologique (article 16) et à la liberté de réunion (article 21). Ces articles correspondent approximativement aux articles 7, 5, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Deux juges ont exprimé leur désaccord, estimant que l'article 544 n'était pas suffisamment clair et prévisible et que la peine était disproportionnée. Plus récemment encore, le 14 mai 2021, la Cour constitutionnelle, avec les deux mêmes juges en dissidence, a également rejeté le recours «de amparo» de Josep Rull. Tant M. Turull que M. Rull ont annoncé qu'ils porteraient leur affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui aura bien entendu le dernier mot, en toute indépendance, sur l'interprétation des droits en jeu protégés par la Convention.

89. La condamnation de plusieurs responsables politiques catalans de premier plan impliqués dans l'organisation du référendum de 2017 pour détournement de fonds publics soulève également quelques points d'interrogation. On m'a expliqué à Madrid que le gouvernement central avait repris la gestion du budget catalan avant le référendum et que le ministère des finances avait confirmé qu'il avait réussi à empêcher toute utilisation abusive des fonds. À Barcelone, j'ai demandé aux autorités catalanes comment elles avaient pu organiser le référendum dans ces circonstances. On m'a répondu que les quelques fonds nécessaires provenaient de dons, dont beaucoup de la diaspora catalane. Par ailleurs, des fonctionnaires et de nombreux citoyens ont donné de leur temps et mis à disposition des locaux adaptés pour faire office de bureaux de vote. Dolors Bassa, l'ancienne ministre des affaires sociales à qui j'ai parlé en prison, a été condamnée à 12 ans d'emprisonnement pour avoir prétendument mis à disposition les locaux de services sociaux et d'écoles; en ce qui concerne ces dernières, on m'a rapporté que M^{me} Bassa ne pouvait en être tenue responsable, la ministre de l'Éducation à l'époque du référendum étant M^{me} Clara Ponsati, qui a par la suite quitté l'Espagne pour le Royaume-Uni.

90. Au vu des critères énoncés par la [Résolution 1900 \(2012\)](#) sur la définition du prisonnier politique (voir plus haut le point 2.1.1.), des allégations de violation des droits de la défense et de placement abusif en détention provisoire, ainsi que des 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. Le degré de transparence qui en résulte est impressionnant. On affirme cependant 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

70. Voir Sindic (médiateur Catalan), «L'arrêt 459/2019 de la Cour suprême et ses répercussions sur l'exercice des droits fondamentaux», janvier 2020, page 18 (point 5 in fine).

71. Voir Sindic, «L'arrêt 459/2019 de la Cour suprême», op. cit., (note 69), page 22.

jusqu'à l'arrestation de son client en Allemagne⁷². D'autres critiques font état de longues heures passées par les prévenus en salle d'audience, de déclarations partiales et biaisées qu'auraient fait les procureurs et de l'influence des sympathisants du parti d'extrême droite VOX, lequel avait bénéficié d'un statut procédural de «partie civile», ainsi que du rejet par le tribunal de nombreuses demandes de preuves formulées par la défense. Enfin, des critiques se sont élevées contre le fait que les responsables politiques aient été jugés en première et dernière instance par la Cour suprême espagnole plutôt que par la Haute Cour espagnole (Audiencia Nacional), la juridiction de première instance compétente pour connaître des affaires d'importance nationale, ou devant la Haute Cour de justice de Catalogne.

91. L'impartialité des magistrats a été mise en doute en raison des contacts directs qu'auraient entretenus les juges de la Cour constitutionnelle et les membres du gouvernement national. Qui plus est, le président de la Cour constitutionnelle a publiquement déclaré que la justice avait pour mission de garantir l'unité de l'Espagne. Cette déclaration a 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 cours⁷³. En outre, comme la Cour suprême le reconnaît dans son arrêt du 14 octobre 2019 (page 114), un juge d'instruction dans l'affaire, M. Pablo Llarena, avait évoqué dans l'une de ses décisions «la stratégie qui nous vise», admettant ainsi qu'il se sentait l'un de ceux qui étaient «visés» par la stratégie utilisée par l'accusé. L'impartialité de la Cour suprême espagnole est enfin mise en doute par le message d'un sénateur de haut rang, qui se vantait de pouvoir contrôler la Cour suprême et le Conseil général du pouvoir judiciaire «par la petite porte»⁷⁴. Il a été souligné que la Cour avait constaté des violations de l'article 6 pour manque d'impartialité des juges dans plusieurs affaires espagnoles et, en dernier lieu, dans l'arrêt *Otegi Mondragon et autres c. Espagne (6 novembre 2018)*⁷⁵.

92. De nombreux observateurs des procès ont régulièrement publié des appréciations précises de l'équité de la procédure engagée à l'encontre des dirigeants catalans⁷⁶. Il m'est impossible d'entrer dans les détails dans ce rapport. Il appartiendra à la Cour constitutionnelle espagnole et, en dernier ressort, à la Cour européenne des droits de l'homme d'apprécier l'équité globale de la procédure. 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 juridique⁷⁷. La Cour a également affirmé le droit de la partie défenderesse à disposer d'un temps suffisant et d'installations adéquates pour préparer sa défense⁷⁸. 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 sujet⁷⁹.

93. 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 catalan⁸⁰. 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 2019⁸¹ 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).

72. Voir le rapport du médiateur catalan, op. cit., (note 52), pages 26-27.

73. Voir le rapport du médiateur catalan, op. cit., (note 52), page 37 et note de bas de page 67.

74. Voir le rapport du médiateur, «L'arrêt 459/2019 de la Cour suprême», op. cit., (note 69), page 27.

75. Voir <https://leidenlawblog.nl/articles/otegi-mondragon-et-al-v-spain-the-impartiality-of-the-audiencia-nacional>.

76. 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.

77. Par exemple *Mattocchia c. Italie*, requête n° 23969/94, arrêt du 25 juillet 2000, paragraphes 58-59.

78. 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.

79. Voir *Piersack c. Belgique*, requête n° 8692/79, arrêt du 1^{er} octobre 1982, paragraphe 30.

80. 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 1 septembre 2019.

81. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session84/A_HRC_WGAD_2019_6.pdf.

94. Les hommes et femmes politiques catalans en détention ont bénéficié par intermittence du régime carcéral plus clément généralement appliqué aux délinquants non violents, qui leur a été accordé par l'administration pénitentiaire catalane, dont les décisions ont parfois été contestées par le ministère public. Les détenus affirment qu'on leur demande de se «repentir» de leurs actes afin de bénéficier de ces privilèges ou d'avoir une chance d'être graciés. Ils ont publiquement refusé de renoncer à leurs objectifs politiques profondément ancrés. La délégation espagnole rappelle que l'obligation de s'engager à ne pas commettre de nouveaux crimes s'applique à tous les détenus qui souhaitent bénéficier de privilèges, y compris le droit de quitter la prison à certains moments, et que le repentir ou les regrets sont exigés par la loi de tous les condamnés qui souhaitent bénéficier d'une grâce. Traiter différemment les politiciens catalans reviendrait à violer le principe d'égalité devant la loi. À mon avis, il devrait être possible de trouver une formule qui permette aux détenus de prendre les engagements nécessaires sans renier leurs convictions et objectifs politiques profondément ancrés – à condition qu'ils s'engagent à les poursuivre sans utiliser de moyens illégaux.

4. Conclusions

95. 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, à deux conditions: premièrement, que les changements proposés ne portent pas atteinte aux principes de la démocratie, à l'État de droit et à la protection des droits humains, et deuxièmement, que les moyens préconisés pour réaliser ces changements soient démocratiques et non violents. La Cour a reconnu que le discours de haine et les appels à la violence n'entraient pas dans le cadre de la liberté d'expression et qu'ils relevaient de l'interdiction de l'abus de droit défini à l'article 17 de la Convention. Cependant, afin de protéger le débat démocratique, la Cour a interprété – à juste titre à mon avis – de manière très étroite les restrictions imposées à la liberté d'expression jugées «nécessaires dans une société démocratique». 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. Cela dit, je tiens à préciser que je ne considère pas que la situation soit la même dans les deux pays en ce qui concerne la liberté d'expression des hommes politiques et l'État de droit.

96. 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. Les autorités soulignent que la simple expression de points de vue indépendantistes n'est pas un motif de poursuites pénales en Espagne. J'ai pu constater directement, lors de ma visite, que de nombreux responsables politiques catalans qui défendent publiquement ces points de vue, voire font flotter le drapeau indépendantiste sur la façade des bâtiments publics, ne font pas l'objet de poursuites pénales. 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 ont été condamnés – 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? L'organisation d'une manifestation pacifique peut-elle devenir une infraction parce que des centaines de milliers de personnes répondent à l'appel des organisateurs? Si l'approbation des «lois de déconnexion» et la tenue du référendum étaient clairement inconstitutionnelles et désobéissaient directement aux injonctions de la Cour constitutionnelle, elles n'étaient pas violentes ou «tumultueuses», du moins selon ma compréhension. Ils pourraient bien nécessiter certaines sanctions, par exemple au titre du délit de «désobéissance», mais les longues peines de prison pour «sédition» semblent disproportionnées.

97. À mon avis, l'usage oppressif du droit pénal contre des responsables politiques ayant eu recours à des moyens pacifiques pour poursuivre des objectifs qui ne remettent pas en cause les principes fondamentaux de la démocratie et des droits humains était disproportionné. Les objectifs des responsables politiques catalans emprisonnés – l'indépendance à terme d'une Catalogne démocratique – et les moyens mis en œuvre – le référendum d'octobre 2017 et une déclaration symbolique – en termes pratiques – d'indépendance immédiatement suspendue dans l'attente de négociations avec les autorités espagnoles – étaient clairement incompatibles avec la Constitution espagnole, comme l'avait jugé au préalable la Cour constitutionnelle. Cependant, la «désobéissance» à un arrêt de la Cour constitutionnelle doit-elle être punie à l'instar d'une infraction pénale très lourdement sanctionnée, telle que la «rébellion» ou la «sédition»? Pour

moi, certains passages de l'arrêt de la Cour suprême espagnole du 14 octobre 2019 ressemblent à des illustrations de la difficulté de justifier la présence de la violence requise par le crime de sédition («violence sans violence», comme le soutenait l'accusation). Le tribunal a dû pour cela se fonder sur le nombre important de manifestants pacifiques qui avaient empêché les forces de sécurité d'accomplir la tâche qui leur avait été assignée, à savoir rendre «indisponibles» les bulletins de vote et les urnes préparés par des bénévoles, et elle a dû considérer que l'élément constitutif de l'infraction de sédition, c'est-à-dire un «soulèvement tumultueux», s'était matérialisé par des actes aussi abstraits que «l'anéantissement du pacte constitutionnel» (page 241), la «création d'un système juridique constituant parallèle, dont l'objectif est de remettre en cause l'ordre constitutionnel actuellement en vigueur» (page 242), «la défense de l'atteinte de fait aux principes constitutionnels» ou par des notions abstraites similaires (ci-dessus, paragraphe 82). Evidemment, comme je l'ai dit à plusieurs reprises, la décision finale reviendra aux tribunaux compétents.

98. Le recours à des poursuites pénales fondées sur des infractions désuètes et trop générales de rébellion et de sédition pour traiter ce qui est, en réalité, un problème politique qui devrait être résolu par des moyens politiques, pourrait bien s'avérer contre-productif, puisqu'il transforme les responsables politiques en héros ou en martyrs. Il en va de même pour les poursuites en cours, alors qu'il s'agit essentiellement d'infractions mineures, telles que la «désobéissance», à l'encontre de certaines d'autres responsables politiques et fonctionnaires catalans soupçonnés d'avoir participé à l'organisation du référendum anticonstitutionnel et aux manifestations de grande envergure qui l'ont accompagné. J'espère que certains acquittements récents sont un bon signe dans ce contexte. Peut-être qu'un dialogue inclusif et ouvert sera un meilleur moyen de convaincre le peuple catalan que rester en Espagne est sa meilleure option.

99. En Turquie, il semble au contraire plus patent que les responsables politiques en question étaient davantage poursuivis et condamnés 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 formulation est suffisamment encadrée pour répondre aux exigences de la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour. Le nombre de responsables politiques de l'opposition emprisonnés ou poursuivis pour des déclarations politiques est éloquent. Sincèrement, certaines procédures engagées, telles que la levée temporaire des garanties constitutionnelles dans le but de lever en bloc l'immunité de 193 parlementaires, et certains faits ayant donné lieu à une condamnation, comme le fait d'avoir posé une question parlementaire sur l'action des forces de sécurité et sur la localisation des biens confisqués dans la circonscription d'un député, sont plutôt sans précédent et n'ont pas leur place dans une démocratie parlementaire. La non-exécution d'arrêts de principe de la Cour, comme ceux qu'elle a rendus en faveur de MM. Demirtaş et Kavala, dont la libération a été ordonnée par la Cour et le Comité des Ministres, est inacceptable.

100. Bon nombre de ces affaires étant encore pendantes devant la Cour 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. Cependant je n'ai pas hésité à résumer, dans le projet de résolution contenu dans ce rapport, 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.

Annexe 1

*Exemples de responsables politiques turcs membres du HDP poursuivis pour des déclarations faites dans l'exercice de leur mandat: informations fournies par le HDP et commentaires reçus des autorités turques*⁸².

- M^{me} Figen Yüksedag a été condamnée à six peines d'emprisonnement au total (pour «outrage au Président» et «propagande terroriste»).
- Selahattin Demirtas, dont l'affaire est encore pendante devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour ayant constaté dans son premier arrêt que sa détention provisoire était motivée par des considérations politiques, a été condamné à quatre ans et huit mois d'emprisonnement pour un discours prononcé lors des célébrations du Newroz à Istanbul en mars 2013. Une traduction du texte intégral de ce discours m'a été communiquée. Je souhaiterais que l'on m'explique ce que l'on qualifie exactement de «propagande terroriste» dans ce discours consacré au processus de paix alors engagé entre l'État turc et les séparatistes kurdes. Dans une autre affaire, M. Demirtaş a été condamné à 3 ans et 6 mois d'emprisonnement pour «propagande terroriste».
- M^{me} Leyla Birlik a été condamnée à 1 an et 9 mois pour «outrage au Président», en raison d'un discours qu'elle a prononcé le 13 août 2015 pour protester contre les détentions arbitraires pratiquées par les forces de sécurité. J'ai reçu une traduction de l'extrait pertinent de ce discours et j'aimerais mieux comprendre en quoi ce texte, qui critique fortement et sur un ton polémique l'action du gouvernement, constitue un outrage au président.
- Idris Baluken, ancien député, coprésident du groupe parlementaire HDP, a été condamné à 16 ans et 8 mois d'emprisonnement pour «violation de la loi sur les réunions et les manifestations», «appartenance à une organisation terroriste» et «propagande» en faveur d'une organisation terroriste. J'aimerais mieux comprendre quel était le fondement factuel de cette peine drastique, ainsi que de la peine de 7 ans et 6 mois qui lui a été infligée par la 16^e chambre pénale de la Cour suprême le 4 décembre 2018.
- Adam Geveri et M^{me} Nursel Aydogan, tous deux anciens députés membres du HDP, ont été condamnés à un an et trois mois d'emprisonnement pour «violation de la loi sur les réunions et les manifestations», en raison de leur participation, le 7 janvier 2015, à une manifestation publique contre le meurtre de trois femmes kurdes par les forces de sécurité à Sirnak. Ils auraient été jugés pour des slogans scandés par d'autres manifestants.
- Abdulla Zeydan a été condamné le 11 janvier 2018 à 8 ans et 1 mois d'emprisonnement pour «soutien à une organisation terroriste» et «propagande terroriste».
- Caglar Demirel, ancien député, a été condamné à 7 ans et 6 mois pour «appartenance à une organisation terroriste».
- M^{me} Burcu Celik, ancienne députée, a été condamnée le 9 avril 2018 à une peine d'emprisonnement de 6 ans pour «soutien délibéré à une organisation terroriste alors qu'elle n'en est pas membre», en raison d'un discours prononcé lors d'une cérémonie funéraire le 25 septembre 2015. La Cour suprême a finalement annulé sa condamnation et elle a été libérée le 16 octobre 2019. Je souhaiterais obtenir des informations sur le temps qu'elle a passé en détention et sur la teneur du discours pour lequel elle a été initialement condamnée.
- Ferhat Encü a été condamné à 4 ans et 7 mois pour «propagande terroriste» et violation du couvre-feu. Il a perdu son mandat de député le 6 février 2018 et a été libéré le 14 juin 2019.
- M^{me} Selma Irmak a été condamnée à plusieurs reprises pour «appartenance à une organisation terroriste» (7 ans et 6 mois) et «propagande terroriste» (2 ans et 6 mois), ainsi que pour outrage au Gouvernement turc (1 an). Elle a été déchue de son mandat de député le 19 avril 2018.
- M^{me} Besime Konca a été condamnée à 2 ans et 6 mois pour «propagande terroriste» et a été déchue de son mandat de député le 3 octobre 2017.
- M^{me} Meral Danis Bestas a été condamnée à deux ans et trois mois pour «outrage au Gouvernement et à l'État turcs».

82. Les autorités turques ont été invitées à fournir plus de détails sur les circonstances effectives à l'origine de ces condamnations et sur la manière dont le ministère public et les juridictions ont analysé et évalué les déclarations litigieuses dans leur contexte, à la lumière de la jurisprudence de la Cour.

- M^{me} Nursel Aydogan a été condamnée à 4 ans et 8 mois d'emprisonnement pour avoir «commis une infraction au nom d'une organisation terroriste sans être membre de cette organisation». Elle a été déchue de son mandat de député le 9 mai 2017.
- Ahmet Yildirim, co-président du groupe parlementaire HDP, a été condamné à 14 mois d'emprisonnement pour «outrage au Président». Il a été déchu de son mandat de député le 27 février 2018.
- Osman Baydemir a été condamné à 5 mois et demi d'emprisonnement pour «outrage à un agent public dans l'exercice de ses fonctions». Le 19 avril 2018, il a été déchu de son mandat parlementaire. Le 10 décembre 2018, une nouvelle peine d'emprisonnement de 1 an et 6 mois lui a été infligée pour sa participation à une manifestation organisée à Sirnak en 2015 pour protester contre le couvre-feu dans les villes kurdes.
- Ibrahim Ayhan a été condamné à 15 mois d'emprisonnement pour «propagande terroriste» et a été déchu de son mandat de député le 27 février 2018.
- Lezgin Botan a été condamné à 2 ans d'emprisonnement pour avoir «menacé un agent public». Le 23 mars 2018, il a été à nouveau condamné pour «appartenance à une organisation terroriste», «atteinte à l'unité de l'État et à l'intégrité du pays» et «incitation à commettre des infractions». J'aimerais en savoir plus sur l'interprétation de l'infraction d'«atteinte à l'unité de l'État et à l'intégrité du pays» – n'est-ce pas la tâche même des responsables politiques de l'opposition d'élaborer et de faire campagne pour des alternatives aux politiques gouvernementales existantes?
- Behçet Yildirim a été condamné le 15 janvier 2018 à 5 ans d'emprisonnement au total pour «soutien et assistance à une organisation terroriste» et «propagande terroriste».
- M^{me} Dilek Öcalan a été condamnée le 1^{er} mars 2018 à 2 ans et 6 mois d'emprisonnement pour «propagande terroriste».
- M^{me} Gülser Yildirim a été condamnée le 19 avril 2018 à 7 ans et 6 mois pour «appartenance à une organisation terroriste».
- Dilan Dirayet Tasdemir a été condamné le 8 mai 2018 à une peine de 1 an et 8 mois avec sursis.
- Mahmut Togrul a été condamné le 6 novembre 2018 à 2 ans et 6 mois d'emprisonnement pour «propagande terroriste», en raison d'un discours qu'il avait tenu à Gaziantep le 25 février 2016, dans lequel il critiquait la violence de l'État contre les Kurdes à Cizre et dans d'autres villes kurdes.
- Ertugrul Kürkçü a été condamné le 18 décembre 2018 à 2 ans d'emprisonnement pour «propagande terroriste», en raison d'un discours tenu lors d'une célébration du Newroz à Igdir en 2016.
- Sirri Süreyya Önder a été condamné en 2018 à 4 ans et 8 mois d'emprisonnement, pour un discours qu'il a prononcé à Istanbul en mars 2013 lors d'une célébration du Newroz.
- Hisyar Özsoy a été condamné à une peine de 11 mois d'emprisonnement avec sursis pour «outrage au Président».
- M^{me} Aysel Tugluk, ancienne coprésidente du HDP, a été condamnée à 1 an et 6 mois d'emprisonnement; dans une autre affaire, elle a été condamnée à 10 ans d'emprisonnement pour «direction d'une organisation terroriste».
- M^{me} Sebahat Tuncel, coprésidente du Parti pour des régions démocratiques, a été condamnée à 2 ans et 3 mois d'emprisonnement pour «violation de la loi sur les réunions et les manifestations».
- M^{me} Filiz Kerestecioğlu, députée d'Ankara et ancien membre de la délégation turque de l'Assemblée, a été accusée de «propagande terroriste» pour avoir posé une question au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe lors de la session plénière de l'Assemblée en janvier 2018 sur les mesures que le Conseil de l'Europe pourrait éventuellement prendre pour prévenir la mort de civils à Afrin et la répression violente des manifestations pacifiques contre la guerre en Turquie. Naturellement, je suis particulièrement préoccupé par la situation de mon ancienne collègue et je souhaiterais obtenir des informations détaillées sur sa situation judiciaire actuelle.
- Ömer Faruk Gergerlioglu, député de Kocaeli, a été condamné à 2 ans et 6 mois d'emprisonnement pour «propagande terroriste». Il aurait été condamné pour avoir retweeté un message publié sur le site T24 le 20 août 2016 et intitulé «PKK: si l'État fait un pas, la paix arrive dans un mois», qui n'avait pourtant pas fait l'objet de poursuites.

- Murat Sarisaç, député de Van, fait l'objet d'une enquête ouverte le 16 février 2020 par le ministère public de Van pour avoir «caché et aidé un terroriste à son domicile». J'ai appris que le «terroriste» en question, M. Yunus Durdu, exerçait des fonctions au sein du HDP et avait été arrêté par un groupe de fonctionnaires en civil qui harcelaient M. Sarisaç depuis un certain temps. M. Sarisaç avait indiqué sur Twitter son intention de porter plainte contre ces hommes.
- M^{me} Leyla Güven: le 24 septembre 2019, la Cour suprême d'appel a confirmé la peine d'emprisonnement de la députée du HDP M^{me} Leyla Güven (6 ans et 3 mois) dans l'affaire de l'Union des communautés kurdes (KCK), malgré son immunité parlementaire. Le 22 décembre 2020, elle a été condamnée à 14 ans et 3 mois d'emprisonnement pour «appartenance à une organisation terroriste» et à 8 ans au total pour deux chefs d'accusation de «propagande en faveur d'une organisation terroriste». M^{me} Güven est toujours emprisonnée.
- Musa Farisoğulları: le 24 septembre 2019, la Cour suprême d'appel a confirmé la peine d'emprisonnement du député du HDP M. Musa Farisoğulları (9 ans) dans l'affaire de l'Union des communautés kurdes (KCK), malgré son immunité parlementaire. Il est toujours en prison⁸³.
- **Une procédure accélérée contre 19 députés** a été ouverte en avril 2019 au motif qu'ils avaient écouté sans «réagir» un discours prononcé par la coprésidente du HDP, Pervin Buldan. M^{me} Buldan s'était exprimée lors d'un événement organisé à Diyarbakir les 27 et 28 octobre 2018 et intitulé «Crise au Moyen-Orient et solution pour une nation démocratique». Elle aurait tenu les propos suivants: «Le processus de paix et de négociation doit reprendre, le placement à l'isolement de M. Öcalan doit cesser dès que possible et M. Öcalan doit faire partie de ce processus [...] Au même titre que toutes les identités, croyances et sectes, nous allons une fois de plus résister et renforcer la résistance [...] Nous sommes convaincus que nous contribuerons à la naissance d'une nouvelle ère, d'un nouveau processus qui commencera par la levée du placement à l'isolement de M. Öcalan».

Extrait de la «Réponse des autorités turques» reçue le 5 mai 2020 de la délégation turque

Brefs renseignements sur les cas précis mentionnés dans le rapport

Faits allégués retenus à l'encontre de Selahattin Demirtaş dans l'acte d'accusation: «Les activités exercées par le suspect en sa qualité de «cadre du Centre pour une action politique» au sein de la structure du KCK/TM (Conseil du KCK pour la Turquie), conformément à l'article 14 § 2 de la Convention du KCK», «Les actes et procédés du suspect en sa qualité de cadre du «Congrès pour une société démocratique», qui est considéré comme une composante de l'organisation terroriste armée du PKK/KCK». «Les actes commis par le suspect, constitutifs des infractions de «propagande en faveur de l'organisation terroriste», «violation de la loi sur les réunions et les manifestations», «apologie de la criminalité et du criminel», «incitation du public à la haine et à l'hostilité», «incitation à la commission d'infractions», «incitation au non-respect des lois» en recourant à des expressions qui visent à légitimer les actes terroristes et violents de l'organisation terroriste armée PKK/KCK lors de ses discours prononcés à différentes dates».

Faits allégués retenus à l'encontre de Nihat Akdoğan dans l'acte d'accusation: «Les 28 et 29 août 2015, lorsqu'il s'est rendu compte que les terroristes qui avaient engagés le combat avec la police depuis les tranchées creusées et les barricades dressées par les membres de l'organisation terroriste PKK/KCK dans le quartier de Kiran étaient dans l'impasse, le requérant a tenté de servir de bouclier humain afin de mettre fin au combat. En conséquence, les terroristes qui s'étaient battus avec la police ont fui le lieu de l'incident». «Lors des funérailles des terroristes auxquelles il a assisté, le requérant a qualifié les terroristes morts de 'martyrs'». «Le requérant a participé à des protestations et à des manifestations qui ont eu lieu à différentes dates et qui comportaient la propagande de l'organisation terroriste».

Faits allégués retenus à l'encontre d'İdris Baluken dans l'acte d'accusation: «Le suspect a assisté à des réunions illégales organisées par l'organisation terroriste PKK et interdites par le Gouverneur pour des raisons de sécurité publique. Pendant les manifestations précitées, des banderoles représentant le PKK/KCK, des affiches des membres de l'organisation tués et des affiches d'Abdullah Öcalan, le chef de l'organisation, ont été diffusées et des slogans ont été scandés en faveur du PKK». «Lors de son discours du 7 juillet 2012, le requérant a affirmé «tout le peuple du Kurdistan est fier de vous, lors des opérations menées par les forces de sécurité dans les zones rurales de Bingöl en hiver 2012, 50 jeunes kurdes, des guérilleros, sont morts». «Au cours de son discours du 13 décembre 2015, il a qualifié de massacres les opérations menées contre les terroristes à Sur, Nusaybin, Cizre, Dargeçit, Silopi et Şemdinli et a qualifié d'actes de résistance le fait de

83. Les affaires concernant M^{me} Güven et M. Farisoğulları ont été ajoutées en annexe le 22 avril 2021, elles ne figuraient pas sur la liste présentée aux autorités turques pour commentaires en 2020.

creuser des tranchées». «Le 26 février 2016, la foule qui s'était rassemblée afin de protester contre les opérations menées contre les membres de l'organisation terroriste séparatiste dans le district de Sur de la province de Diyarbakır a scandé des slogans en faveur du PKK et de son chef Abdullah Öcalan. Lors de son discours, le requérant a fait la promotion du creusement de tranchées et a utilisé des expressions indiquant qu'il considérait que la lutte, conçue comme une résistance, devait être soutenue».

Faits allégués retenus à l'encontre de Figen Yüksekdağ dans l'acte d'accusation: «Les actes et procédés du suspect en sa qualité de cadre du «Congrès pour une société démocratique», qui est considéré comme une composante de l'organisation terroriste armée PKK/KCK». «Les actes commis par le suspect, constitutifs des infractions de «propagande en faveur de l'organisation terroriste», «violation de la loi sur les réunions et les manifestations», «incitation à la haine et à l'hostilité», «incitation à la commission d'infractions par le biais de déclarations destinées à légitimer les actes terroristes et violents de l'organisation terroriste armée PKK/KCK, lors de ses discours prononcés à différentes dates».

Annexe 2 – Avis divergent présenté par M. Ziya Altunyaldiz (Turquie, NI), membre de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, conformément à l'article 50.4 du Règlement de l'Assemblée parlementaire

Le rapport vise injustement la Turquie, en affirmant que certains responsables politiques du pays ont été poursuivis ou détenus uniquement pour les propos qu'ils auraient tenus en leur qualité de députés. Cette position partielle et ces allégations sans fondement nuisent à la crédibilité du rapport, qui aurait dû s'abstenir de faire double emploi avec les travaux de la commission de suivi. En outre, cette question méritait d'être examinée de manière plus complète et plus objective, afin de garantir que tous les facteurs pertinents soient dûment pris en compte.

Il ne fait aucun doute que les déclarations faites au sein du parlement bénéficient d'un niveau élevé de protection. Le parlement est une tribune privilégiée du débat dans une société démocratique, qui revêt une importance capitale. Cependant, si la liberté de débat parlementaire revêt une importance fondamentale dans une société démocratique, elle ne présente pas de caractère absolu.

En Turquie, 154 députés membres de tous les partis politiques représentés au parlement ont vu leur immunité levée en juin 2016. La modification de la législation ne constituait pas une atteinte à l'irresponsabilité parlementaire des députés et n'a pas eu pour effet de lever leur immunité de poursuites pour les propos qu'ils tiennent en leur qualité de députés dans toute forme de tribune. En d'autres termes, elle ne concernait en rien la liberté d'expression des députés. La levée de leur immunité portait uniquement sur les dossiers déjà transmis aux autorités compétentes au moment de l'adoption des modifications. Ces modifications n'ont pas abrogé l'immunité parlementaire dans son ensemble et n'ont pas eu d'effet sur les actes futurs des parlementaires.

Au cours des débats consacrés à cette question par le Parlement turc, qui ont duré deux sessions complètes, tous les députés ont eu le droit de prendre part au débat, de déposer des propositions d'amendement, de prendre la parole et d'exprimer leurs points de vue et leurs préoccupations au sujet de la levée de leur immunité. La procédure de modification de la Constitution ne les a pas empêchés d'exprimer librement leurs points de vue sur la levée d'immunité.

Quant à l'affirmation selon laquelle il aurait été porté atteinte au droit des députés à pouvoir se défendre, il convient de souligner que le Parlement turc ne se prononce pas sur les actes qui font l'objet d'une enquête des autorités judiciaires et que le droit des députés à pouvoir se défendre est resté intact.

S'agissant des autres reproches formulés au sujet des poursuites qui auraient été engagées à l'encontre de responsables politiques pour des faits survenus dans l'exercice de leur mandat, les questions évoquées dans le rapport sont examinées par le système judiciaire turc, qui est indépendant. Ce système prévoit des mécanismes de contrôle juridictionnel et de recours, notamment auprès de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme. Il n'appartient pas au rapporteur d'interférer dans les procédures judiciaires en cours.

Enfin et surtout, il convient de rappeler que le droit international ne donne aucune définition complète et généralement admise du «terrorisme» et que les États ont la liberté d'adopter et de mettre en œuvre une législation de lutte contre le terrorisme en vue de protéger les droits fondamentaux de leurs citoyens, pour autant que cette législation soit conforme aux normes internationales. Dans sa lutte contre le terrorisme, la Turquie cherche à ménager un juste équilibre entre la protection des libertés fondamentales et le maintien de l'ordre et de la sécurité publics.

Le rapport aurait dû reconnaître que la Turquie s'emploie au mieux à respecter ses obligations internationales, tout en faisant face aux menaces qui pèsent sur sa sécurité.

Annexe 3 – Avis divergent présenté par M. Antonio Gutiérrez (Espagne, SOC), M. Sergio Gutiérrez (Espagne, SOC), M. Marc Lamuà (Espagne, SOC) et Mme María Fernández (Espagne, SOC), membres de la commission des questions juridiques et des droits de l’homme, conformément à l’article 50.4 du Règlement de l’Assemblée parlementaire, auquel se rallient M. Omar Anguita, Mme María Luisa Bustinduy, M. Héctor Gómez, M. Manuel Miranda, Mme Esther Peña, Mme Susana Sumelzo et M. Salvador Vidal (Espagne, SOC), membres de la délégation

1. Le projet de résolution part du principe que les responsables politiques pro-indépendance ont été poursuivis pour avoir exprimé leurs idées dans l’exercice de leur mandat. Ce présupposé, qui gangrène l’ensemble du texte, se répercute dans la résolution et amène l’Assemblée à présenter des recommandations contraires à l’État de droit.

2. Rien ne démontre mieux le respect par le système judiciaire espagnol de la liberté d’expression qu’un article extrait de l’arrêt n°459/2019 de la Cour suprême d’Espagne, qui a jugé les dirigeants catalans:

«En résumé, ce n’est pas le fait d’exprimer une opinion ou de défendre un choix sécessionniste qui est ici sanctionné, mais plutôt le fait de définir une légalité parallèle et constituante et de mobiliser un grand nombre de citoyens pour contester l’exécution de décisions légitimes des autorités judiciaires, en organisant un référendum qui avait été déclaré illégal par la Cour constitutionnelle et la Haute Cour de justice de Catalogne, dont le résultat était la condition nécessaire à l’entrée en vigueur de la législation transitoire, ce qui supposait de rompre définitivement avec la structure de l’État.»

3. Les actes évoqués par la Cour suprême d’Espagne sont contraires aux principes de l’État de droit, que le Conseil de l’Europe défend avec tant d’ardeur; pourtant, le rapport n’y accorde que peu d’attention. Au contraire, il fait allusion à certains doutes quant à l’impartialité de la justice et porte un jugement sévère sur la décision:

«Selon ma compréhension, la Cour suprême a donné à l’article 544 une interprétation qui transforme effectivement la désobéissance civile non violente [...] en un grave crime – celui de la sédition» (paragraphe 82).

Ces commentaires expriment une interprétation différente des faits que la Cour suprême d’Espagne a examinés et qualifiés. Mais nous devons tous nous en tenir à l’interprétation que le pouvoir judiciaire fait de la loi et respecter pleinement son indépendance. Il relève de la responsabilité de tous (y compris de l’APCE) de ne pas interférer dans les procédures judiciaires en cours, ni de commenter une décision qui peut être contestée devant une juridiction supérieure. Comme c’est déjà le cas, toutes les affaires relatives aux responsables politiques indépendantistes seront portées devant la Cour européenne des droits de l’homme.

4. Dans les recommandations finales, l’Assemblée invite les autorités espagnoles à:

«envisager de mettre un terme aux procédures d’extradition des responsables politiques catalans» et à «abandonner les poursuites encore en cours également à l’encontre des fonctionnaires de rang inférieur impliqués dans le référendum anticonstitutionnel de 2017» (projet de résolution, paragraphes 9.3.2 et 9.3.3).

Cette exhortation de l’APCE constitue indéniablement une ingérence dans les compétences relevant de la magistrature espagnole. Seuls les juges peuvent prendre des décisions concernant les poursuites judiciaires. Cette demande est également contraire au principe d’égalité devant la loi, puisqu’elle implique que certaines infractions doivent être poursuivies, contrairement à d’autres.

5. En conclusion, selon nous, le projet de résolution critique l’arrêt de la Cour suprême d’Espagne (sans tenir compte du fait que ledit arrêt sera examiné par la Cour européenne des droits de l’homme) et invite les autorités espagnoles à prendre des mesures qui ne sont pas de leur ressort et qui portent atteinte aux principes de séparation des pouvoirs et d’indépendance de la justice.

Annexe 4 – Avis divergent présenté par Mme Marta González Vázquez (Espagne, PPE/DC) et Mme María Teresa Jiménez-Becerril Barrio (Espagne, PPE/DC), membres de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, conformément à l'article 50.4 du Règlement de l'Assemblée parlementaire, auquel se rallient Mme María del Carmen Leyte Coelho, M. Javier Maroto Aranzábal, Mme María Valentina Martínez Ferro, Mme Margarita Prohens Rico et M. Gonzalo Robles Orozco (Espagne, PPE/DC), membres de la délégation

Le projet de résolution intitulé «Les responsables politiques devraient-ils être poursuivis pour les déclarations faites dans l'exercice de leur mandat?», élaboré par M. Boriss Cilevičs, ne peut, tel qu'il est actuellement, être accepté par l'Assemblée parlementaire, pour les raisons suivantes:

1. Le projet de résolution (paragraphe 8) indique que plusieurs hauts responsables politiques catalans ont été poursuivis et condamnés à de lourdes peines d'emprisonnement pour plusieurs infractions, dont des déclarations faites dans l'exercice de leur mandat politique [sic], pour sédition, détournement de fonds publics et non-respect des décisions de justice.
2. Le projet indique également (paragraphe 8.4) qu'il est incontestable qu'aucun des responsables politiques concernés n'a appelé à la violence et qu'il est admis que ces derniers ont appelé les manifestants à s'abstenir de tout acte violent. Le Cour suprême d'Espagne vient de rendre un rapport qui fournit des informations détaillées sur les violences intervenues dans les événements de septembre 2017 et ajoute que les condamnés avaient participé activement au rassemblement de plusieurs milliers de personnes, qui avaient été appelées à voter lors d'un référendum illégal, et que ces mobilisations n'étaient ni pacifiques ni démocratiques puisqu'elles constituaient un moyen de se soustraire aux décisions des tribunaux par l'usage de la force.
3. Le rapport indique également (paragraphe 8.5) que les dispositions relatives à la rébellion et à la sédition ont été promulguées en réponse aux fréquentes tentatives de coup d'État militaire par le passé. Cette déclaration est étonnante. L'Espagne est une véritable démocratie, qui ne vit pas sous la menace d'un coup d'État militaire.
4. Le rapport demande au gouvernement espagnol de réformer les dispositions pénales relatives à la rébellion et à la sédition, dont les sanctions sont disproportionnées (paragraphe 9.3.1). La Cour suprême d'Espagne estime que ces infractions sont traitées de semblable manière dans de nombreux autres pays d'Europe et ne voit pas l'utilité de cette modification.
5. Le rapport demande aux tribunaux espagnols d'abandonner les poursuites encore en cours à l'encontre des responsables politiques catalans et des fonctionnaires de rang inférieur impliqués dans l'organisation du référendum anticonstitutionnel de 2017, et demande au gouvernement de gracier ou de libérer (9.3.2 et 9.3.3) les responsables politiques catalans condamnés. La Cour suprême d'Espagne a très récemment fait savoir qu'une grâce ne pouvait être accordée car aucune exigence de la loi régissant la grâce n'est satisfaite. L'extradition, quant à elle, relève de la compétence du juge; le Conseil de l'Europe doit respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire.
6. Le rapporteur demande la modification de certains points précis de la disposition pénale relative au détournement de fonds publics (paragraphe 9.3.4). Il s'agit d'une ingérence dans les affaires intérieures, alors que le rapport ne traite pas de ces questions et ne procède à aucune étude comparée de cette infraction dans les divers pays européens.