



Résolution 2381 (2021)¹

Version provisoire

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

Assemblée parlementaire

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, y compris les réseaux sociaux.
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 et doit être appliquée tout en assurant le plein respect de l'État de droit. 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 considère que la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association doivent être appliquées sans discrimination pour quelque motif que ce soit, comme le prévoit l'article 14 de la Convention.
7. 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.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 21 juin 2021 (16e séance) (voir [Doc. 15307](#), rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Boriss Cilevičs; et [Doc 15321](#), avis de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur: M. Pere López). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 juin 2021 (16e séance).



8. 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.

8.1. 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.

8.2. 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.

8.3. 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 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.

8.4. 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.

8.5. L'Assemblée condamne la destitution et l'emprisonnement d'au moins 47 maires élus démocratiquement (dont les maires de Diyarbakir, Van, Mardin et Kars), sur la base de preuves douteuses, et leur remplacement arbitraire par des administrateurs non élus nommés par le gouvernement central.

8.6. 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.

8.7. 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.

8.8. 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.

9. 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.

9.1. 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.

9.2. 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.

9.3. 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.

9.4. 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.

9.5. 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, en particulier quant à la nécessité d'actualiser et de restreindre la définition du crime de sédition. 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.

9.6. 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.

9.7. 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.

9.8. 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.

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

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

10.1.1. 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;

10.1.2. 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;

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

10.2. les autorités turques:

10.2.1. 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;

10.2.2. 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;

10.2.3. 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;

10.2.4. 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;

10.2.5. 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;

10.2.6. à reconnaître comme élus les six candidats maires qui ont obtenu le plus grand nombre de voix lors des élections locales du 31 mars 2019 mais qui se sont vu refuser le mandat de maire, et réintégrer les trois maires qui ont été suspendus par décision du Conseil électoral suprême du 11 avril 2019, ou mettre en œuvre une solution alternative qui respecte la volonté des électeurs, comme le recommande la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans son avis sur «La Turquie – Le remplacement de candidats élus et de maires» adopté le 19 juin 2020 et conformément à la Résolution 2347 (2020) de l'Assemblée «Nouvelle répression de l'opposition politique et de la dissidence civile en Turquie: il est urgent de sauvegarder les normes du Conseil de l'Europe»;

10.2.7. 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;

10.2.8. 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;

10.2.9. à signer et ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE No. 157) et à coopérer avec son mécanisme de suivi;

10.3. les autorités espagnoles:

10.3.1. 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;

10.3.2. 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;

10.3.3. 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;

10.3.4. 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;

10.3.5. 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;

10.3.6. 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 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 et de trouver un compromis qui permette à l'Espagne, une solide démocratie européenne, de régler les différends politiques, y compris sur des questions sensibles;

10.3.7. à mettre en œuvre ces recommandations conformément aux principes de l'État de droit tels que définis par le Conseil de l'Europe, en tenant dûment compte du principe d'égalité de toutes et tous les citoyen-ne-s devant la loi.