

Documents d'information

SG/Inf(2022)36

6 octobre 2022

La liberté d'expression politique : un impératif pour la démocratie

Introduction

La liberté d'expression, qui est l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, revêt une importance décisive dans le débat politique. Il ne peut y avoir de démocratie lorsque la liberté d'expression dans le débat politique est restreinte. Les opinions exprimées par les élus, les candidats aux élections, mais aussi tous ceux qui jouent un rôle important dans l'élaboration des décisions démocratiques à tous les niveaux – local, régional, national et international – constituent l'essence même du débat politique. En ce qui concerne les parlementaires, ce principe fondamental est souvent inscrit dans les constitutions démocratiques par l'institution de l'immunité parlementaire. Cependant, si la nécessité d'assurer un débat démocratique sain exige une forte protection du discours politique, les responsables politiques¹ portent également une responsabilité spécifique à l'égard de la démocratie, de la sauvegarde des droits fondamentaux et de l'État de droit. La portée de cette liberté et les normes pertinentes du Conseil de l'Europe ont été décrites dans des rapports précédents².

Les débats récents à l'Assemblée parlementaire³ et les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») démontrent clairement la pertinence et l'importance du discours politique pour la démocratie et abordent des questions fondamentales, telles que les limites de ce discours dans une société démocratique. Dans les circonstances actuelles, qui sont préoccupantes pour la sécurité et la stabilité démocratique, l'étendue de la liberté d'expression des responsables politiques fait l'objet d'un débat compte tenu du poids et de l'influence de leur discours public. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) reconnaît expressément que l'exercice du droit à la liberté d'expression « comporte des devoirs et des responsabilités » et peut donc, dans certaines conditions, être soumis à des « formalités, conditions, restrictions ou sanctions » Dans le même temps, il y a eu des cas où le discours politique a été réduit au silence par des moyens tels que le harcèlement, les menaces, la violence, des procédures arbitraires et l'emprisonnement.

Dans quelle mesure le discours politique peut-il préconiser des changements fondamentaux dans la structure de l'État ou de la constitution ? Dans quelle mesure peut-il avoir une incidence sur les droits d'autrui et la démocratie elle-même ? Quelles sont les limites d'une mesure admissible de l'État visant à restreindre le droit à la liberté d'expression dans le cadre d'un débat politique ? Les normes du Conseil de l'Europe et la jurisprudence de la Cour, telles qu'elles sont exposées dans le présent rapport, donnent des orientations pour répondre à ces questions⁴.

¹ Par souci de brièveté, le présent rapport utilise le terme de « responsables politiques » pour désigner les personnes qui exercent des fonctions élues ou nommées au sein des gouvernements ou des parlements à tous les niveaux, les candidats et les militants au sein et en dehors des partis politiques, lors des élections et des référendums.

² « L'impact de la crise sanitaire sur la liberté d'expression et la liberté des médias » (SG/Inf(2019)19 du 7 juillet 2020) ; « Sécurité des journalistes » (SG/Inf(2021)2 du 4 février 2021) ; « Tendances actuelles des menaces à la liberté d'expression » (SG/Inf(2021)36 du 22 novembre 2021).

³ Résolution 2381 (2021) de l'APCE ; « Les responsables politiques devraient-ils être poursuivis pour les déclarations faites dans l'exercice de leur mandat ? »

⁴ Ces questions ont également été abordées lors d'une conférence en ligne sur la liberté d'expression dans le discours politique, organisée les 28 et 29 avril 2022 par l'Université de Genève avec le soutien du Conseil de l'Europe. Des parlementaires, des scientifiques et des experts d'organisations internationales et de la société civile ont examiné la portée de la liberté d'expression dans le discours politique et ses limites. La Secrétaire Générale et la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, des représentants de l'Assemblée parlementaire, des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, des représentants des comités du Conseil de l'Europe, ainsi que des responsables du Secrétariat ont pris part au débat.

1. Le champ d'application de la liberté d'expression des responsables politiques

La liberté d'expression 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' »⁵. L'importance de ce principe, énoncé à plusieurs reprises dans la jurisprudence de la Cour, est encore soulignée pour les partis politiques et leurs membres actifs : l'ingérence dans la liberté d'expression des responsables politiques, surtout s'ils sont membres d'un parti d'opposition, appelle l'examen le plus attentif de la Cour. Celle-ci a déclaré à ce sujet que, dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer⁶. Selon la Cour, 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-même⁷.

La Cour n'a cessé de souligner l'importance de la liberté d'expression pour les parlementaires, qui constitue un discours politique *par excellence*. Si la liberté d'expression est importante pour tous, elle l'est tout particulièrement pour les représentants élus du peuple. En effet, ils représentent leurs électeurs, attirent l'attention sur leurs préoccupations et défendent leurs intérêts⁸. Le discours parlementaire bénéficie d'un niveau élevé de protection, car « [d]ans une société démocratique, le parlement est un lieu unique de débat qui revêt une importance fondamentale »⁹. Les règles de l'immunité parlementaire visent précisément à permettre la liberté d'expression des représentants du peuple et à empêcher les revendications partisans d'interférer avec les fonctions parlementaires. L'immunité parlementaire vise à protéger la liberté d'expression au sein du parlement, à protéger l'opposition et l'autonomie du pouvoir législatif, et donc à préserver la séparation des pouvoirs¹⁰. En même temps, la Cour a noté que cette immunité sert les intérêts du parlement dans son ensemble et ne constitue pas un privilège personnel pour ses membres¹¹. Les règles applicables dans les États membres du Conseil de l'Europe prévoient donc généralement la possibilité pour le parlement de lever cette immunité dans des cas spécifiques, indépendamment du consentement du parlementaire concerné.

Le Comité des Ministres (CM) a expliqué en détail comment les États membres et les responsables politiques doivent agir : Sa *déclaration sur la liberté du débat politique dans les médias* résume des principes fondamentaux tels que la liberté de critiquer l'État et les responsables politiques, le principe d'un contrôle public étroit des responsables politiques dans leurs fonctions, la protection de leur réputation et de ses limites, et le droit de disposer de recours proportionnés¹². Dans sa *recommandation sur les mesures concernant la couverture médiatique des campagnes électorales*, le CM a indiqué les critères permettant de respecter la règle de la couverture médiatique équitable des campagnes électorales par les médias de service public¹³. La *recommandation sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales de 2022* définit la manière dont les cadres réglementaires des campagnes électorales en ligne doivent être ajustés pour rétablir l'équité et la légitimité du processus électoral. Elle présente le principe de transparence dans la publicité en ligne et dans le financement des campagnes et émet des recommandations sur la manière de fournir un contenu électoral en ligne fiable et pluraliste ainsi que des garanties contre la désinformation électorale¹⁴.

⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside c. Royaume-Uni*, n° 5493/72, 7 décembre 1976, paragraphe 49.

⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası c. Turquie*, n° 20641/05, 25 septembre 2012, paragraphe 70.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *NIT S.R.L. c. République de Moldova* [GC], n° 28470/12, 5 avril 2022, paragraphe 185.

⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Castells c. Espagne* n° 11798/85, 23 avril 1992, § 42 ; voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Jérousalém c. Autriche* n° 26958/95, 27 février 2001, paragraphe 36.

⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n° 42461/13 et 44357/13, 17 mai 2016, paragraphe 138.

¹⁰ Ibid. Un niveau élevé de protection pour les déclarations faites au parlement a été attribué par la Cour même dans le cas d'un expert qui s'était exprimé devant une commission parlementaire mais qui n'était pas lui-même un parlementaire (voir Cour européenne des droits de l'homme, *Freitas Rangel c. Portugal* n° 78873/13, 11 janvier 2022, paragraphe 59). [résumé juridique en français]

¹¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Kart c. Turquie* [GC], n° 8917/05, 3 décembre 2009, paragraphe 95 ; *A. c. Royaume-Uni*, n° 35373/97, 17 décembre 2002, paragraphe 86.

¹² Déclaration sur la liberté du discours politique dans les médias (12 février 2004).

¹³ Recommandation CM/Rec(2007)15 sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias

¹⁴ Recommandation CM/Rec(2022)12 sur la communication électorale et la couverture des campagnes électorales par les médias.

L'Assemblée parlementaire souligne que la liberté d'expression et de réunion des responsables politiques nécessite un niveau de protection particulièrement élevé, tant au parlement que lorsqu'ils s'adressent à leurs électeurs lors de réunions publiques ou par le biais des médias, notamment les réseaux sociaux¹⁵. Elle rappelle que 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 »¹⁶, qui sont préconisés par le Conseil de l'Europe : « Parmi ces propositions figurent les appels à transformer une constitution centralisatrice en une constitution fédérale ou confédérale, ou inversement, 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 »¹⁷. L'Assemblée parlementaire considère que « tout responsable politique détenu en raison de déclarations formulées dans l'exercice de son mandat politique qui respectent les limites à la liberté d'expression » relève de cette définition et doit être immédiatement libéré¹⁸.

La Commission de Venise aborde régulièrement dans ses avis la question de la liberté d'expression et de ses éventuelles limitations au regard des normes internationales définies à l'article 10 de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour. La Commission souligne que, si la liberté d'expression est un droit de l'homme fondamental et un élément essentiel de la démocratie, une protection très forte doit être assurée en ce qui concerne les parlementaires et le discours politique en général¹⁹.

¹⁵ [Résolution 2381 \(2021\) de l'APCE](#), précitée, paragraphe 1.

¹⁶ *Ibid*, paragraphe 4.

¹⁷ *Ibid*, paragraphe 5.

¹⁸ *Ibid*, paragraphe 7.

¹⁹ Les principales caractéristiques de ces avis figurent dans la [compilation de documents de la Commission de Venise sur la liberté d'expression et les médias](#) (CDL-PI(2020)008 du 07 juillet 2020). [en anglais uniquement]

2. Les limites du discours politique

La liberté d'expression des responsables politiques n'est pas sans limite. Il est à noter que même au parlement, le discours politique qui vise à la destruction d'autres droits fondamentaux ou valeurs de la CEDH ne bénéficie pas de sa protection²⁰. La Cour a donc considéré que les déclarations publiques antisémites ou discriminatoires faites par des parlementaires ne sont pas protégées par la liberté d'expression car leur contenu est en contradiction avec les valeurs démocratiques de la CEDH²¹. En effet, dans l'exercice de leur droit à la liberté d'expression, les responsables politiques doivent respecter les obligations découlant de la CEDH, en particulier l'obligation de lutter contre la discrimination raciale, qui comprend la discrimination fondée sur l'origine ethnique d'une personne²². L'Assemblée parlementaire a souligné que la liberté d'expression n'est pas sans limite et que 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 violent 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 dérives²³.

De même, le discours politique incitant à la violence ne bénéficie pas de la protection de la liberté d'expression. Par exemple, lorsqu'elle évalue la compatibilité avec la CEDH des restrictions au discours séparatiste, la Cour établit une distinction entre, d'une part, le discours qui ne constitue pas une incitation à la violence, à la résistance armée ou au soulèvement et qui ne contient pas de discours de haine (discours « pacifique » ou « démocratique »), qui est protégé par l'article 10 de la CEDH, même s'il préconise des changements dans l'organisation interne de l'État ou dans sa constitution ; et, d'autre part, le discours qui préconise ou approuve des infractions violentes²⁴. Ce dernier n'est pas protégé par l'article 10 de la CEDH.

Le discours politique, même lorsqu'il est protégé par l'article 10 de la CEDH, peut être restreint en vertu du paragraphe 2 de cette disposition, selon lequel des restrictions à la liberté d'expression peuvent être imposées si elles sont, par exemple, prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale ou de la sûreté publique ou pour protéger la réputation ou les droits d'autrui. Si la Cour a toujours considéré que les restrictions au discours politique ou au débat sur des questions d'intérêt public sont peu envisageables²⁵, elle a également souligné que :

«... La tolérance et le respect de l'égalité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique et pluraliste. Il en résulte qu'en principe on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance [...], si l'on veille à ce que les 'formalités', 'conditions', 'restrictions' ou 'sanctions' imposées soient proportionnées au but légitime poursuivi »²⁶.

²⁰ Voir l'article 17 de la CEDH.

²¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Pastörs c. Allemagne*, n° 55225/14, 3 octobre 2019, paragraphe 47. [résumé juridique en français]

²² Cour européenne des droits de l'homme, *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, n° 12567/13, 16 février 2021. [résumé juridique en français]

²³ Résolution 2381 (2021) de l'APCE, précitée, paragraphe 3.

²⁴ Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme – Liberté d'expression, paragraphe 541. Voir également la Cour européenne des droits de l'homme, *Gerger c. Turquie* [GC], n° 24919/94, 8 juillet 1999, paragraphe 50 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Erdal Taş c. Turquie* n° 77650/01, 19 décembre 2006, paragraphe 38.

²⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n° 42461/13 et 44357/13, 17 mai 2016, paragraphe 144 ; *Wingrove c. Royaume-Uni* n° 17419/90, 25 novembre 1996, paragraphe 58.

²⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Erbakan c. Turquie*, n° 59405/00, 6 juillet 2006, paragraphe 56.

Les ingérences dans l'exercice du droit à la liberté d'expression politique qui poursuivent l'objectif légitime de protéger la sécurité nationale et l'ordre public doivent être justifiées par la nécessité de faire face à un danger ou à un impact clair et imminent sur la sécurité nationale et l'ordre public²⁷. En outre, les notions de sécurité nationale et de sécurité publique doivent être interprétées de manière restrictive²⁸.

Sur la base des obligations juridiques énoncées par la Cour, d'autres institutions du Conseil de l'Europe ont élaboré des normes qui traitent systématiquement de ces questions. La Commissaire aux droits de l'homme a souligné que les États membres ont le droit de réglementer la lutte contre les idéologies visant à détruire la démocratie et contre les discours de haine, et a appelé à une tolérance zéro vis-à-vis de ces discours, notamment de la part des responsables politiques²⁹. L'approche générale adoptée par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) dans ses 4^e et 5^e cycles d'évaluation relatifs, respectivement, à la prévention de la corruption des parlementaires et à la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif), consiste à appeler à la mise en place de cadres éthiques rigoureux pour les parlementaires et les membres de l'exécutif, impliquant des contrôles d'intégrité, des codes de conduite, la promotion d'une culture plus large de l'intégrité en politique et la prévention de l'abus de pouvoir pour entraver la liberté d'expression. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) recommande le « contre-discours », l'autorégulation par les partis politiques, les parlements et autres organes élus, la suppression du soutien financier et autre des partis politiques qui ont recours au discours de haine, la responsabilité civile, administrative et pénale voire, dans des cas très graves comme l'incitation à la violence, l'interdiction des partis politiques³⁰. L'ECRI souligne en même temps que la lutte contre le discours de haine ne doit pas être utilisée à mauvais escient pour réprimer la critique des politiques officielles et l'opposition³¹.

Plus important encore, le Comité des Ministres a adopté le 20 mai 2022 sa *Recommandation aux États membres sur la lutte contre le discours de haine* qui indique que les responsables publics, les organes élus et les partis politiques font partie des principaux acteurs capables de jouer un rôle décisif en apportant des contributions spécifiques et importantes à la prévention et à la lutte contre le discours de haine et à la promotion d'une culture d'inclusion. S'adressant aux agents publics, la recommandation prévoit que ceux qui occupent des postes de direction devraient non seulement « éviter de tenir un discours de haine, de le cautionner ou de le diffuser. Ils devraient être encouragés à promouvoir publiquement une culture des droits de l'homme et à condamner fermement et rapidement les discours de haine³² ». Surtout, la recommandation invite également les États membres à encourager les parlements, les autres organes élus et les partis politiques à élaborer des codes de conduite contre le discours de haine, notamment dans le cadre des campagnes électorales et des débats, à éviter toute expression susceptible de favoriser l'intolérance et à condamner ouvertement le discours de haine³³.

²⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Gül et autres c. Turquie*, n° 4870/02, 8 juin 2010, paragraphes 42-44 [résumé juridique en français] ; Cour européenne des droits de l'homme, *Kılıç et Eren c. Turquie*, n° 43807/07, 29 novembre 2011, paragraphes 29-30. [en anglais uniquement]

²⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Stoll c. Suisse* [GC], n° 69698/01, 10 décembre 2007, paragraphe 54.

²⁹ [Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Bulgarie du 25 au 29 novembre 2019](#) (31 mars 2020, CommDH(2020)8), paragraphes 39-40. [en anglais uniquement]

³⁰ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Recommandation de politique générale n° 15* sur la lutte contre le discours de haine, préambule adopté le 8 décembre 2015.

³¹ Ibid.

³² [Recommandation CM/Rec\(2022\)/16 sur la lutte contre le discours de haine](#), voir [chapitre 3, paragraphe 28 de l'annexe](#).

³³ [Recommandation CM/Rec\(2022\)/16 sur la lutte contre le discours de haine](#), voir [chapitre 3, paragraphe 29 de l'annexe](#).

Il convient de souligner que la protection accrue dont bénéficie le discours politique dans une société démocratique entraîne également des obligations et des responsabilités accrues. Ainsi, les responsables politiques, qui s'exposent inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de leurs faits et gestes, tant par les journalistes que par le grand public, doivent faire preuve d'une plus grande tolérance³⁴. Les responsables politiques, qui font usage de leur droit à la liberté d'expression, peuvent souvent faire des déclarations publiques susceptibles d'être critiquées³⁵, ou destinées à être provocantes et à susciter de vives réactions³⁶. L'Assemblée condamne la montée de comportements agressifs et d'attaques verbales violentes de la part de personnalités politiques et de représentants des pouvoirs publics à l'encontre de journalistes et appelle tous les dirigeants politiques à lutter contre ce phénomène³⁷. De même, dans la « Résolution sur la sécurité des journalistes » de leur Conférence ministérielle de 2021, les Ministres des États membres du Conseil de l'Europe responsables des médias et de la société de l'information ont condamné la rhétorique agressive, l'intimidation et la violence des acteurs politiques en réaction à des reportages critiques³⁸. Les responsables politiques doivent faire preuve de retenue et ne pas profiter de leur éventuelle position dominante au sein des institutions de l'État pour faire taire les critiques, notamment en recourant à des procédures civiles ou pénales à leur encontre ; ces procédures ont inévitablement des effets dissuasifs sur la volonté des personnes et des médias d'exprimer leurs opinions sur des questions d'intérêt public. Selon un avis adopté par le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), les responsables politiques devraient, par principe, préserver la confiance de la population dans les institutions démocratiques et éviter d'utiliser des arguments démagogiques contre les décisions de justice, d'attaquer des juges à titre individuel ou d'encourager la désobéissance aux décisions de justice³⁹.

Enfin, dans la mesure où l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH fait expressément référence aux restrictions à l'exercice de la liberté d'expression « pour la protection de la réputation ou des droits d'autrui », il convient de noter que la Cour a estimé que l'immunité parlementaire est compatible avec le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH si une action civile engagée contre un parlementaire est jugée irrecevable en raison de cette immunité. Ceci à condition que l'immunité poursuive l'objectif légitime de protéger la liberté d'expression au parlement et de maintenir la séparation des pouvoirs, qu'elle ne soit pas disproportionnée par rapport aux objectifs à atteindre (ce qui est notamment le cas si la personne qui tente de poursuivre un parlementaire en justice dispose d'autres moyens raisonnables pour protéger efficacement ses droits, par exemple en adressant une pétition au parlement pour obtenir une rétractation) et qu'il ne soit pas porté atteinte à l'essence même du droit⁴⁰. La Cour a toutefois souligné que l'absence de lien clair avec l'activité parlementaire appelle une interprétation étroite de la proportionnalité⁴¹. Dans le cas contraire, l'octroi de l'immunité parlementaire peut entraîner une violation du droit d'accès à un tribunal en vertu de l'article 6 de la CEDH⁴².

³⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Lingens c. Autriche*, n° 9815/82, 8 juillet 1986, paragraphe 42 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Nadtoka c. Russie*, n° 38010/05, 31 mai 2016, paragraphe 42.

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Mladina d.d. Ljubljana c. Slovaquie*, n° 20981/10, 17 avril 2014, paragraphe 40. [résumé juridique en français]

³⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Oberschlick c. Autriche (n° 2)*, n° 20834/92, 1^{er} juillet 1997, paragraphe 31 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Pakdemirli c. Turquie*, no. 35839/97, 22 février 2005, paragraphes 45-47. [en anglais uniquement]

³⁷ Résolution 2317 (2020) de l'APCE, Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe, paragraphe 7.

³⁸ Conférence des Ministres du Conseil de l'Europe responsables de l'information et de la société des médias, Résolution sur la sécurité des journalistes (10-11 juin 2021).

³⁹ Conseil consultatif de juges européens (CCJE), Avis n° 18 (2015) sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie. [page en français sur le groupe de travail]

⁴⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Mosley c. Royaume-Uni*, n° 35373/ 97, 17 décembre 2002, paragraphes 75-77, 79 et 86.

⁴¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Cordova c. Italie (n° 2)*, n° 45649/99, 30 janvier 2003, paragraphe 64.

⁴² Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Cordova c. Italie (n° 2)*, n° 45649/99, 30 janvier 2003, paragraphe 64 ; *Syngelidis c. Grèce*, n° 24895/07, 11 février 2010, paragraphe 44.

3. Les limites aux limites : conditions de compatibilité des restrictions imposées au discours politique

Les restrictions à la liberté d'expression doivent remplir les critères énoncés à l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH, à savoir être prévues par la loi, poursuivre un objectif légitime reconnu par le présent article et être nécessaires dans une société démocratique. Lorsqu'il s'agit de restrictions imposées au discours politique, en particulier au parlement, ces conditions visent à garantir que ces restrictions ne priveront pas le peuple et les institutions du bénéfice d'un débat démocratique sain.

La Cour a souligné que l'exercice de la liberté d'expression au parlement comporte des obligations et des responsabilités, notamment en ce qui concerne le fonctionnement efficace du parlement, le bon déroulement des travaux parlementaires et la protection des droits des autres parlementaires. La Cour fait une distinction entre la substance du discours parlementaire et le moment, le lieu et la forme du discours. Bien que les parlements aient très peu de latitude pour réglementer le contenu du discours (par exemple pour limiter les appels à la violence), ils sont autorisés à imposer des restrictions, notamment des sanctions disciplinaires lorsque leurs membres adoptent un comportement violent perturbant le fonctionnement normal du pouvoir législatif. Toutefois, la Cour a souligné que les règles relatives au fonctionnement interne du parlement ne doivent pas être un moyen pour la majorité d'abuser de sa position dominante vis-à-vis de l'opposition. La minorité parlementaire doit être protégée contre les abus commis par la majorité, éventuellement par le biais d'un contrôle juridictionnel⁴³.

Toute mesure de privation de liberté appliquée au contenu d'un discours politique semble extrêmement problématique au regard de l'article 10 de la CEDH et doit être contrôlée strictement. La Cour a estimé qu'une violation de l'article 10 de la CEDH se produisait lorsqu'une telle mesure touchait un député appartenant à un parti d'opposition, dont l'immunité avait été levée et qui était placé en détention provisoire. La Cour a estimé que le requérant, du fait de sa détention provisoire, avait été empêché d'exercer ses fonctions de parlementaire et de participer à des campagnes électorales aux enjeux importants⁴⁴. Ces mesures ont souvent pour effet d'étouffer le pluralisme et de limiter la liberté du débat politique. La Cour a ainsi estimé que la détention de militants politiques, de dirigeants de l'opposition ou de défenseurs des droits de l'homme poursuivait des objectifs ultérieurs de suppression de ce pluralisme politique qui fait partie d'une « démocratie politique effective » régie par « l'État de droit » et affectant l'essence même de la démocratie⁴⁵.

À cet égard, la clarté des dispositions juridiques restreignant la liberté d'expression est de la plus haute importance. La Commission de Venise a souligné que les restrictions à la liberté d'expression doivent garantir la sécurité juridique par des dispositions claires (par exemple en évitant des formulations imprécises telles que « moralité », « honneur et dignité », « paix et entente dans le pays », « connexion avec des organisations terroristes », « incitation indirecte à la discrimination », « fanatisme religieux » ou « fausses nouvelles »). Pour l'Assemblée parlementaire, la notion de « discours de haine » doit être interprétée de manière étroite et ne doit pas être étendue à la critique, même virulente, du gouvernement, des institutions de l'État et de leurs politiques et pratiques, ni à la promotion de changements radicaux, d'une autonomie ou d'une indépendance ayant de grandes conséquences pour une région. Reconnaisant le droit des États à lutter contre le terrorisme, l'Assemblée a signalé les risques pour la démocratie créés par l'incarcération des responsables politiques « pour les déclarations effectuées dans l'exercice de leur mandat politique », basées sur « le libellé imprécis et l'interprétation trop extensive de la législation (nationale) relative à la lutte contre le terrorisme et/ou les lourdes peines, y compris les peines d'emprisonnement, prononcées dans la pratique pour outrage ou diffamation par des juridictions pénales »⁴⁶.

⁴³ Voir l'arrêt *Karácsony* précité, paragraphes 133-141 et 147.

⁴⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Selahattin Demirtaş v. Turquie* (n° 2) [GC], n° 14305/17, 22 décembre 2020.

⁴⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Navalnyy c. Russie*, requêtes n° 29580/12 et 4 autres, 15 novembre 2018, paragraphe 175.

⁴⁶ Résolution 2381 (2021) de l'Assemblée parlementaire, paragraphes 8 et 8.4 sur « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie ».

4. Les restrictions imposées par des acteurs non étatiques

Il convient de noter que l'évolution actuelle des technologies a une incidence sur le discours politique, qui prend de plus en plus place non seulement dans les campagnes, les parlements et les conseils où se réunissent les représentants du peuple, mais aussi sur l'internet. Cette tendance peut poser des problèmes spécifiques pour la sauvegarde d'un débat libre et équitable.

Un domaine relativement nouveau est celui des restrictions imposées par les plateformes internet privées contre les contenus préjudiciables, tels que le discours de haine, l'incitation à la violence et la désinformation. Si ces restrictions vont trop loin, elles peuvent interférer avec la liberté du discours politique, notamment si chaque plateforme applique ses propres normes ou si elle utilise l'« intelligence artificielle » pour la saisie automatique de contenus dans le discours politique. Il est urgent de définir des règles équitables et transparentes qui respectent les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit dans ce domaine, en particulier au niveau international, car ce phénomène ne connaît pas de frontières. À cet égard, le Conseil de l'Europe a toujours soutenu l'approche fondée sur l'État de droit en matière de gouvernance des plateformes et des autres intermédiaires, l'autorégulation des intermédiaires constituant une forme complémentaire importante de gouvernance. En 2018, le Comité des Ministres a adopté la *Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet*, qui reconnaît les fonctions de conservation et d'édition des diverses plateformes et appelle les États à leur assigner les responsabilités correspondantes⁴⁷. Bien que les modifications apportées aux cadres réglementaires et de responsabilité comportent un risque de contrôle excessif et un effet systémique dissuasif sur la liberté d'expression, ce sujet offre aux acteurs publics et privés l'opportunité de contribuer à un discours public ouvert et libre, mais responsable et équilibré. Les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la transformation numérique sont particulièrement pertinents à cet égard, notamment les orientations à proposer sur les bonnes pratiques en matière de formation de l'opinion publique dans l'environnement numérique⁴⁸.

5. Conclusions

Au cours des dernières années, la résilience de la liberté d'expression a été mise à l'épreuve à maintes reprises. Les initiatives du Conseil de l'Europe visant à renforcer les mesures de protection de la liberté d'expression en ligne et hors ligne ont inclus des conseils concrets aux États membres. Dans les circonstances difficiles actuelles, il est des plus urgents de garantir un débat démocratique. Les responsables politiques ont un rôle très important à jouer, lorsqu'ils font usage de leur droit à la liberté d'expression (en particulier dans l'exercice de leur mandat) et, plus généralement, lorsqu'ils font preuve de tolérance à l'égard de la critique et de respect à l'égard des institutions démocratiques.

Le Conseil de l'Europe est prêt à aider, sur demande, ceux de ses États membres qui souhaiteraient s'engager dans un examen approfondi de leurs lois et pratiques. Cette coopération peut porter en particulier sur les dispositions du droit pénal et leur application, à la lumière de la jurisprudence de la Cour. Elle permettrait de veiller à ce que ces dispositions soient rédigées de manière suffisamment claire, soient interprétées de manière restrictive et n'entraînent pas de restrictions et de sanctions disproportionnées.

De même, chaque fois que des arrêts de la Cour constatent des violations du droit à la liberté d'expression, le Conseil de l'Europe se tient prêt à coopérer étroitement avec les autorités compétentes des États défendeurs afin non seulement de remédier à la situation individuelle du requérant, mais également de faciliter, le cas échéant, la promotion d'une culture de débat ouvert dans la sphère politique. Un tel débat devrait porter sur toutes les questions, y compris les plus sensibles, sans recourir à des sanctions pénales ou menacer d'en infliger, afin de « traiter même l'opposition fondamentale comme un élément nécessaire et bienvenu d'une démocratie vivante »⁴⁹.

⁴⁷ Recommandation [CM/Rec\(2018\)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet](#).

⁴⁸ La loi sur les services numériques de l'UE récemment adoptée (5 juillet 2022), qui vise à moderniser la directive sur le commerce électronique en ce qui concerne les contenus illicites, la publicité transparente et la désinformation en ligne, renforcera le cadre réglementaire applicable car elle régira les plateformes opérant dans l'UE également à partir d'États non membres de l'UE.

⁴⁹ [Résolution 2381 \(2021\) précitée](#), paragraphe 10.2.8.