

La sécurité nationale et la sûreté publique justifient des limites à la liberté d'expression

Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, 25 novembre 1997, affaire Zana c. Turquie (69/1996/688/880)

La liberté d'expression ne couvre pas les déclarations de soutien à une organisation terroriste faites par un homme politique à des journalistes dans le cadre d'une interview lorsqu'elles sont de nature à aggraver une situation déjà explosive dans une région. Une peine de douze mois d'emprisonnement, dont un cinquième purgé en détention, répond à un «besoin social impérieux» et peut être considérée comme proportionnée.

En fait (résumé):

En août 1987, alors qu'il purgeait plusieurs peines d'emprisonnement à la prison militaire de Diyarbakir, l'ancien maire de cette ville, Mehdi Zana, tint les propos suivants au cours d'un entretien avec des journalistes: «Je soutiens le mouvement de libération nationale du PKK; en revanche, je ne suis pas en faveur des massacres. Tout le monde peut commettre des erreurs et c'est par erreur que le PKK tue des femmes et des enfants (...)». Cette déclaration fut publiée dans le quotidien national *Cumhuriyet*. Plusieurs tribunaux saisis de l'affaire se déclarèrent incompétents. C'est seulement le 26 mars 1991 que la Cour de sûreté de l'Etat de Diyarbakir rendit un arrêt, infligeant à l'accusé une peine de douze mois d'emprisonnement pour «avoir fait l'apologie d'un acte que la loi punit comme un crime» et «mettant en péril la sécurité publique». Le condamné devait purger un cinquième de la peine (deux mois et douze jours) en détention et les quatre cinquièmes sous liberté conditionnelle. L'arrêt fut confirmé deux mois et demi plus tard par la Cour de cassation. Le 10 avril 1996, la Commission européenne des droits de l'homme a estimé qu'il n'y avait pas eu violation de l'art. 10 de la Convention, qui consacre la liberté d'expression (quatorze voix contre quatorze, avec la voix prépondérante du président), mais qu'il y avait eu violation de l'art. 6 en raison de l'absence du requérant à son procès et du fait que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable.

En droit:

I. Sur la violation alléguée de l'article 10 de la Convention

(...)

2. Légitimité des buts poursuivis

48. Le Gouvernement soutient que l'ingérence poursuivait des buts légitimes, à savoir la protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique, ainsi que la préservation de l'intégrité territoriale et la prévention du crime. Le PKK étant une organisation terroriste illégale, l'application de l'article 312 du code pénal turc par les

tribunaux nationaux en l'espèce aurait eu pour but de réprimer tout acte visant à apporter un soutien à ce type d'organisation.

49. D'après la Commission, une telle déclaration émanant d'une personne jouissant d'une certaine considération politique – le requérant est un ancien maire de Diyarbakir – pouvait raisonnablement conduire les autorités nationales à redouter une intensification des activités terroristes sur le territoire. Ces autorités étaient donc en droit de penser qu'un danger existait pour la sécurité nationale et la sûreté publique et que des mesures s'imposaient pour préserver l'intégrité territoriale du pays et pour la prévention du crime.

50. La Cour note que dans son entretien accordé aux journalistes, l'intéressé a indiqué qu'il soutenait «le mouvement de libération nationale du PKK» (paragraphe 12 ci-dessus). Or, comme l'a relevé la Commission, la déclaration du requérant a coïncidé avec les meurtres de civils commis par des militants du PKK. Dès lors elle estime qu'une telle déclaration – émanant d'une personnalité politique bien connue dans le Sud-Est de la Turquie – pouvait avoir, alors que de graves troubles faisaient rage dans cette région (paragraphe 10 et 11 ci-dessus), un impact de nature à justifier l'adoption par les autorités nationales d'une mesure visant à préserver la sécurité nationale et la sûreté publique. L'ingérence litigieuse poursuivait donc des buts légitimes au regard de l'article 10 § 2.

3. Nécessité de l'ingérence

a) Principes généraux

51. La Cour rappelle les principes fondamentaux qui se dégagent de ses arrêts relatifs à l'article 10:

i. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2, 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». Telle

que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante (arrêts *Handyside c. Royaume-Uni* du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, § 49, *Lingens c. Autriche* du 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, § 41, et *Jersild c. Danemark* du 23 septembre 1994, série A n° 298, p. 26, § 37).

ii. L'adjectif «nécessaire», au sens de l'article 10 § 2, implique un «besoin social impérieux». Les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une «restriction» se concilie avec la liberté d'expression que protège l'article 10 (arrêt *Lingens* précité, p. 25, § 39).

iii. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris la teneur des propos reprochés au requérant et le contexte dans lequel celui-ci les fit. En particulier, il incombe à la Cour de déterminer si la mesure incriminée était «proportionnée aux buts légitimes poursuivis» et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent «pertinents et suffisants» (arrêts *Lingens* précité, pp. 25-26, § 40, et *Barfod c. Danemark* du 22 février 1989, série A n° 149, p. 12, § 28). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10, et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (arrêt *Jersild* précité, p. 26, § 31).

b) Application en l'espèce des principes susmentionnés

52. Selon M. Zana, sa condamnation ne se justifiait point. Militant de la cause kurde depuis les années 60, il se serait toujours prononcé contre la violence. En prétendant qu'il soutenait la lutte armée du PKK, le Gouvernement aurait mal interprété ses propos. En réalité, le requérant aurait dit aux journalistes qu'il soutenait le mouvement de libération nationale, mais qu'il était contre la violence, en dénonçant les massacres de femmes et d'enfants. De toute façon, il n'était pas membre du PKK et il avait été incarcéré pour avoir appartenu à l'organisation «Le chemin de la liberté», qui a toujours prôné la non-violence.

53. Le Gouvernement, au contraire, soutient que la condamnation du requérant se justifie parfaitement au regard du paragraphe 2 de l'article 10. Il met l'accent sur la gravité des propos de l'intéressé à un moment où le PKK avait commis nombre d'attentats meurtriers dans le Sud-Est de la Turquie. D'après lui, un État confronté à une situation de terrorisme menaçant son intégrité territoriale doit disposer d'une marge d'appréciation plus large qu'il n'aurait si la situation en question n'a de répercussions qu'au niveau individuel.

54. La Commission partage pour l'essentiel les vues du Gouvernement et conclut à la non-violation de l'article 10.

55. La Cour estime que les principes mentionnés au paragraphe 51 ci-dessus s'appliquent également à des mesures prises par les autorités nationales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en vue d'assurer la sécurité nationale et la sûreté publique A cet égard, elle doit, en tenant compte des circonstances de chaque affaire et de la marge d'appréciation dont dispose l'État, rechercher si un juste équilibre a été respecté entre le droit fondamental d'un individu à la liberté d'expression et le droit légitime d'une société démocratique de se protéger contre les agissements d'organisations terroristes.

56. En l'espèce, il appartient par conséquent à la Cour d'apprécier si la condamnation de M. Zana répondait à un «besoin social impérieux» et si elle était «proportionnée aux buts légitimes poursuivis». Pour ce faire, elle estime important d'analyser la teneur des propos du requérant à la lumière de la situation qui régnait à cette époque dans le Sud-Est de la Turquie.

57. A cet égard, la Cour se base sur la déclaration de l'intéressé telle qu'elle a été publiée dans le quotidien national *Cumhuriyet* le 30 août 1987 (paragraphe 12 ci-dessus), et que celui-ci n'a pas contesté en substance. Cette déclaration comprend deux phrases : dans la première, le requérant exprime son soutien au «mouvement de libération nationale du PKK», tout en indiquant ensuite qu'il n'est pas «en faveur des massacres». Dans la seconde, il dit que «tout le monde peut commettre des erreurs et [que] c'est par erreur que le PKK tue des femmes et des enfants».

58. Ces propos pourraient se prêter à plusieurs interprétations, mais, en tout état de cause, ils présentent à la fois une contradiction et une ambiguïté. Une contradiction, car il paraît difficile à la fois de soutenir le PKK, organisation terroriste qui a recours à la violence pour parvenir à ses fins, et de se prononcer contre les massacres. Une ambiguïté, car si M. Zana désapprouve les massacres de femmes et d'enfants, il les qualifie en même temps d'«erreurs» que tout le monde peut commettre.

59. Cette déclaration ne saurait toutefois être considérée isolément. Elle a pris une ampleur particulière dans les circonstances de l'espèce, que le requérant ne pouvait ignorer. Comme la Cour l'a relevé plus haut (paragraphe 50 ci-dessus), l'entretien a coïncidé avec des attentats meurtriers perpétrés par le PKK contre des civils dans le Sud-Est de la Turquie, où régnait à l'époque des faits une tension extrême.

60. Dans ces circonstances, le soutien apporté au PKK, qualifié de «mouvement de libération nationale», par l'ancien maire de Diyarbakir, ville la plus importante du Sud-Est de la Turquie, dans un entretien publié dans un grand quotidien national, devait passer pour de nature à aggraver une situation déjà explosive dans cette région.

61. Dès lors, la Cour estime que la peine infligée au requérant pouvait raisonnablement répondre à un «besoin social impérieux» et que les motifs invoqués par les autorités nationales sont «pertinents et suffisants»; au de-

meurant, il a purgé en détention un cinquième seulement de ladite peine (...).

62. Compte tenu de tous ces éléments, et eu égard à la marge d'appréciation dont bénéficient les autorités nationales dans un tel cas, la Cour estime que l'ingérence litigieuse était proportionnée aux buts légitimes poursuivis.

Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

II. Sur la violation alléguée de l'article 6 de la Convention

(Résumé)

Le Cour relève que M. Zana n'a pas été invité à comparaître à l'audience devant la Cour de sûreté. Sa déposition en défense avait été recueillie par la cour d'assises d'Aydin, agissant sur commission rogatoire. Le fait pour l'intéressé de vouloir s'exprimer en kurde, comme il l'a fait à l'audience devant la cour d'assises d'Aydin, ne signifie nullement qu'il a renoncé implicitement à se défendre et à comparaître devant la cour de sûreté. compte tenu de l'enjeu pour M. Zana, qui a été condamné à douze mois d'emprisonnement, la Cour de sûreté ne pou-

vait, sans compromettre le caractère équitable du procès, se prononcer sans une appréciation personnelle directe du témoignage personnel de celui-ci. Quant à la procédure, elle a duré près de trois ans et onze mois. La procédure litigieuse ne revêtait pas de complexité particulière, les faits de la cause étant simples, nonobstant les questions de compétence qui pouvaient se poser. Quant au comportement du requérant, la Cour rappelle que l'article 6 ne demande pas une coopération active de l'accusé avec les autorités judiciaires. L'attitude de l'intéressé, même si elle a pu dans une certaine mesure ralentir la marche de l'instance, ne saurait expliquer, à elle seule, une telle durée.

(...)

Par ces motifs, la Cour

(...)

3. Dit, par douze voix contre huit, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention;

(...)

5. Dit, par dix-sept voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 6 §§1 et 3 c) de la Convention en raison de l'absence du requérant lors de son procès;

6. Dit, par dix-neuf voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la durée de la procédure pénale;

(...) ■