



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 75147/17
María Carmen FORCADELL I LLUIS et autres
contre l'Espagne

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant le 7 mai 2019 en une Chambre composée de :

Vincent A. De Gaetano, *président*,

Georgios A. Serghides,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Helen Keller,

Alena Poláčková,

María Elósegui,

Gilberto Felici, *juges*,

et de Stephen Phillips, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 11 octobre 2017,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Les requérants sont 76 ressortissants espagnols résidant à Barcelone. Devant la Cour ils sont représentés par M^e Andreu Van den Eynde, avocat à Barcelone.

2. Au moment des faits les requérants étaient députés et membres des groupes parlementaires *Junts pel Sí* et *Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent* au Parlement de la communauté autonome de Catalogne. Parmi eux se trouvent celle qui était la Présidente dudit Parlement ainsi que le président du gouvernement catalan.

3. La liste des requérants figure en annexe.

A. Les circonstances de l'espèce

4. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit.

1. Genèse de l'affaire : les lois et résolutions adoptées par le Parlement et la Communauté autonome de Catalogne

5. La Cour renvoie à cet égard à la décision *Aumatell i Arnau c. Espagne* ((déc.), [comité], n° 70219/17, §§ 3 à 7 et 21 à 25, 11 septembre 2018).

2. La procédure relative aux requérants

6. Le référendum pour décider la ségrégation unilatérale de la Catalogne du territoire espagnol eut lieu le 1^{er} octobre 2017.

7. Le 4 octobre 2017, deux groupes parlementaires (*Junts pel Sí* et *Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent*) représentant le 56,3 % des sièges, demandèrent au Bureau du Parlement de la Catalogne (composé par la Présidente du Parlement, deux vice-présidents et quatre secrétaires), de convoquer une séance plénière du Parlement pour le 9 octobre 2017, en vue de la comparution du président du gouvernement de la Catalogne, M. C.P. Celui-ci devait évaluer les résultats obtenus dans le scrutin du 1^{er} octobre, ainsi que leurs effets, conformément à l'article 4 de la Loi n° 19/2017 dénommée « du referendum de l'autodétermination ».

8. Le même jour, le Bureau du Parlement se réunit pour décider sur l'acceptation ou non de la demande de convocation. Lors de cette réunion, le Greffier en chef et le Secrétaire Général du Parlement soumièrent un rapport avertissant que l'approbation d'une déclaration formelle d'indépendance ou de toute autre initiative ayant pour but l'application des Lois n°s 19/2017 et 20/2017 irait à l'encontre de la suspension de ces deux lois décidée par le Tribunal constitutionnel.

9. Le Bureau accepta la demande et la réunion plénière fut planifiée pour le 9 octobre à 10 heures. Trois autres groupes parlementaires, représentant 43,7 % des sièges, contestèrent la convocation, au motif qu'elle enfreignait le Règlement du Parlement de la Catalogne. Leurs griefs furent rejetés par le Bureau du Parlement.

10. Seize députés du groupe parlementaire socialiste saisirent alors le Tribunal constitutionnel d'un recours d'*amparo* et demandèrent comme mesure provisoire la suspension de la séance plénière. Ils alléguèrent que la convocation portait atteinte à leur droit à exercer leurs fonctions publiques sans perturbations et rappelaient que la tenue d'une séance ayant pour but la déclaration d'indépendance de la Catalogne allait à l'encontre de la suspension accordée par le Tribunal constitutionnel à l'égard des Lois n°s 19/2017 et 20/2017.

11. Le 5 octobre 2017, la haute juridiction déclara recevable le recours et accorda la suspension provisoire de la séance parlementaire du 9 octobre en attendant de se prononcer sur le fond. Dans sa décision, le Tribunal constitutionnel accorda dix jours au Ministère Public et aux autres parties intervenantes pour présenter les allégations pertinentes en relation à la mesure provisoire accordée.

12. Le 10 octobre 2017 (lendemain du jour où la séance avait été initialement convoquée), le président du gouvernement catalan comparut devant le Parlement réuni en séance plénière et déclara l'indépendance de la Catalogne, dans la forme d'une république, invitant immédiatement le Parlement à suspendre les effets de ladite déclaration.

13. Le Tribunal constitutionnel se prononça sur le fond du recours d'*amparo* le 26 avril 2018, faisant droit aux prétentions des députés demandeurs. Il observa que la procédure suivie par le Bureau du Parlement visant la convocation de la séance plénière ignorait, entre autres, la suspension provisoire de la Loi n° 19/2017 décidée par la haute juridiction le 7 septembre 2017 et empêchait les parlementaires requérants d'exercer légitimement les fonctions qui leur étaient propres (*ius in officium*) conformément à l'article 23 de la Constitution espagnole. Par ailleurs, le Bureau aurait également porté atteinte indirectement au droit constitutionnel des citoyens à participer dans les affaires publiques à travers leurs représentants. Le Tribunal constitutionnel rappela à cet égard que la mission du Parlement de la Catalogne était celle de représenter l'ensemble de la population et non pas seulement certaines forces politiques, même si elles étaient majoritaires dans la chambre.

B. Le droit et jurisprudence internes pertinents

1. Loi Organique du Tribunal constitutionnel

Article 56

« 1. L'introduction du recours d'*amparo* ne suspendra les effets de l'acte ou jugement contestés.

(...)

6. Dans les cas d'urgence exceptionnelle, la suspension et les mesures provisoires pourront être adoptées dans la décision de recevabilité. L'adoption pourra être contestée dans un délai de cinq jours à compter de sa notification, pour le ministère public et le reste des parties. La Chambre ou la Section résoudront l'incident moyennant une décision (*auto*) qui ne pourra faire l'objet de recours. »

2. Loi n° 19/2017, du 6 septembre, du référendum d'autodétermination

Article 4 § 4

« Si dans le décompte des voix valides émises il y en a plus de bulletin de vote favorables que contraires, le résultat implique l'indépendance de la Catalogne. À cet effet, le Parlement de la Catalogne, dans un délai de deux jours suivant la proclamation des résultats officiels par le Bureau électoral, célébrera une séance ordinaire afin de déclarer formellement l'indépendance de la Catalogne, concrétiser ses effets et initier le processus constituant ».

3. Règlement du Parlement de la Catalogne

Article 81 § 3

« L'ordre du jour de la Plénière peut être modifié si elle le décide ainsi, sous proposition du président, de deux groupes parlementaires ou d'un cinquième des membres du Parlement, ou encore lors qu'une loi l'exige. En cas d'inclusion d'un sujet, celui-ci devra avoir respecté les procédures réglementaires (...) sauf un accord explicite dans le sens contraire, [adopté par] une majorité absolue ».

Article 135 §§ 1 et 2 (selon rédaction en vigueur au moment des faits)

« 1. Un projet de loi peut être traité directement et en lecture unique par la Plénière du Parlement ou par une commission, si la nature du projet ainsi le préconise ou si la simplicité de la formulation le permet. Le traitement en lecture unique doit être approuvé par la Plénière du Parlement, sur proposition du Gouvernement ou du Bureau du Parlement, après avoir entendu l'Assemblée de porte-paroles où à la demande de cette dernière.

2. Les propositions de loi signées par tous les groupes parlementaires peuvent être traitées [selon la procédure de] lecture unique par la Plénière du Parlement ou par une commission, conformément à ce qui est prévu au premier alinéa. Une fois que l'initiative est exercée et que la demande de traitement en lecture unique est effectuée, le Bureau du Parlement donne l'ordre de publier la proposition de loi et de la transmettre au Gouvernement, conformément avec l'article 111 § 2 ».

4. La Commission de Venise

Le 3 mars 2017 la Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise) émit un avis sur la Loi 15/2015, du 16 octobre 2015 portant modification de la Loi Organique 2/1979¹. Dans ses conclusions², la Commission de Venise rappela que :

« les jugements des cours constitutionnelles ont un caractère définitif et contraignant. La primauté de la constitution a pour corollaire que les arrêts des cours constitutionnelles doivent être respectés par tous les organismes publics et titulaires de fonctions publiques. Ne pas se soumettre à l'arrêt d'une cour constitutionnelle équivaut à désobéir à la constitution, ainsi qu'au pouvoir constituant qui a confié à la cour le soin de garantir cette primauté. Lorsqu'un agent public refuse d'exécuter un jugement de la Cour constitutionnelle, il viole les principes de l'État de droit, de la

1. CDL-AD(2017)003, Avis sur la loi du 16 octobre 2015 portant modification de la loi n° 2/1979 sur la cour constitutionnelle d'Espagne.

2. CDL-AD(2017)003, paragraphe 69.

séparation des pouvoirs et de la coopération loyale des organes de l'État. Il est donc légitime de prendre des mesures pour faire appliquer ses arrêts. À la lumière de l'absence de normes européennes communes, le présent avis examine la mesure dans laquelle les modifications apportées à la loi organique no 2/1979 sur la Cour constitutionnelle d'Espagne est une bonne façon d'atteindre ce but légitime ».

5. *Arrêt du Tribunal constitutionnel n° 114/2017, du 17 octobre 2017, sur le recours d'inconstitutionnalité n° 4334-2017 à l'encontre de la Loi n 19/2017 dénommée « du referendum de l'autodétermination » :*

« (...)

La [procédure d'approbation] de la Loi contestée s'est déroulée en dehors de toute procédure législative prévue dans le Règlement du Parlement de la Catalogne [RPC] et à travers d'une voie tout à fait inappropriée (article 81 § 3 du RPC). La majorité s'est servie [de cette voie] pour improviser et articuler *ad hoc* une [procédure] insolite dans laquelle les possibilités d'intervention et les droits du reste de groupes et députés demeuraient entièrement à leur discrétion.

(...)

Ce que la majorité imposa, avec l'appui du Bureau et la Présidente [du Parlement], fut la création d'une « procédure » atypique pour l'occasion, en apparence à l'image de celle de lecture unique prévue dans le Règlement du Parlement de la Catalogne (dont l'article 135 § 2, relatif à cette voie, était et continue d'être suspendu par une décision de ce Tribunal du 31 juillet 2017). Ceci a provoqué une dérogation arbitraire (...) de normes réglementaires pour l'aménagement de la législation, ainsi qu'une infraction manifeste des prévisions spécifiques contenues dans le Règlement du Parlement de la Catalogne pour sa réforme.

(...)

La majorité de la Chambre prétendit se servir de l'article 81 § 3 du RPC, mais cette disposition ne permet pas une telle opération. Cet article dispose que l'ordre du jour de la Plénière peut être modifié sous proposition de deux groupes parlementaires (...). [Cet article] est prévu dans le titre IV du RPC, en dehors des procédures législatives.

(...) »

GRIEFS

14. Invoquant les articles 10 et 11 de la Convention combinés, ainsi que l'article 3 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent que la décision du Tribunal constitutionnel de suspendre la convocation de la séance plénière constitue une violation de leur droit à la liberté d'expression et à la liberté de réunion, dans la mesure où ils se sont vus empêchés d'exprimer la volonté des électeurs ayant participé au référendum du 1^{er} octobre. Ils soulignent qu'il n'existe aucune base juridique claire et précise pour que la haute juridiction puisse interdire au Parlement de la Catalogne de se réunir.

15. Sur la base de l'article 6 de la Convention, les requérants soutiennent, sans étayer leurs arguments, que ni eux ni le Parlement ont eu accès à un tribunal pour soulever leurs griefs.

EN DROIT

A. Concernant le statut de victime des requérants

16. Il importe d'abord de savoir s'il y a eu atteinte aux droits invoqués à l'égard des requérants eux-mêmes ou bien du Parlement de la communauté autonome de la Catalogne. Pour cela, la Cour devra examiner si la requête peut être considérée comme ayant été introduite par un « groupe de particuliers » ou par une « organisation gouvernementale ».

17. En effet, la jurisprudence de la Cour est claire sur le fait que la notion d'« organisation gouvernementale » ne saurait désigner en droit international exclusivement le gouvernement ou les organes centraux de l'État, et que là où il y a décentralisation du pouvoir, elle désigne toute autorité nationale qui exerce des fonctions publiques, laquelle autorité n'a pas qualité pour saisir la Cour sur le fondement de l'article 34 de la Convention, quel que soit leur degré d'autonomie par rapport auxdits organes (*Assanidzé c. Géorgie* [GC], n° 71503/01, §§ 148-149, CEDH 2004-II). Ainsi, leurs actes ou omissions engagent la responsabilité de l'État en vertu de la Convention (*Le Gouvernement de la Communauté autonome du pays Basque c. Espagne* (déc.), n° 29134/03, 3 février 2004 ; *Karagiannis c. Grèce* (déc.), n° 33408/05, 27 septembre 2007 ; *Breisacher c. France* (déc.), n° 76976/01, CEDH 2003-X ; *Section de commune d'Antilly c. France* (déc.), n° 45129/98, CEDH 1999-VIII ; *Commune de Rothenthurm c. Suisse*, n° 13252/87, décision de la Commission du 14 décembre 1988, DR 59, p. 251 ; *Ayuntamiento de Mula c. Espagne* (déc.), n° 55346/00, CEDH 2001-I, et *Danderyds Kommun c. Suède* (déc.), n° 52559/99, 7 juin 2001). Enfin, et certes dans un contexte concernant la responsabilité de l'État devant elle, la Cour a dit que les différends institutionnels ou de politique interne ne sauraient être examinés par elle (*Assanidzé*, précité, § 149).

18. La Cour note qu'il est question en l'espèce de la suspension de la séance plénière du Parlement d'une communauté autonome. Cette restriction fut imposée par le Tribunal constitutionnel comme mesure provisoire en attendant de se prononcer sur le fond du recours d'*amparo* introduit par seize députés de ce Parlement.

19. La requête a été introduite par 76 des 135 députés de ce Parlement à titre individuel, certains en tant que membres de deux groupes parlementaires (*Junts pel Sí* et *Candidatura d'Unitat Popular Crida*

Constituent) et certains au titre de membres du Bureau du Parlement de la Catalogne. Par conséquent, la Cour considère que les droits et libertés invoqués par les requérants les concernent individuellement et ne sont pas attribuables au Parlement de la Catalogne en tant qu'institution (voir, *a contrario*, *Demirbas et autres c. Turquie* (déc.), n° 1093/08, 9 novembre 2010).

20. Il s'ensuit que les requérants peuvent être qualifiés de « groupe de particuliers » se prétendant victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention, au sens de l'article 34 de la Convention.

B. Sur le grief tiré des articles 10 et 11 de la Convention

21. Les requérants se plaignent que la restriction imposée par le Tribunal constitutionnel est contraire à l'article 10 combiné avec l'article 11 de la Convention. Les dispositions invoquées prévoient :

Article 10

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Article 11

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

1. Considérations liminaires

22. La Cour a souligné que la liberté de réunion garantie par l'article 11 est étroitement liée à la liberté d'expression garantie par l'article 10, la

protection des opinions personnelles assurée par l'article 10 comptant parmi les objectifs de la liberté de réunion pacifique telle que la consacre l'article 11 (*Navalnyy c. Russie* [GC], n^{os} 29580/12 et 4 autres, § 101, 15 novembre 2018).

23. La Cour reconnaît par ailleurs que, en matière de débat politique, les garanties offertes par les articles 10 et 11 sont souvent complémentaires (*Primov et autres c. Russie*, n^o 17391/06, § 91, 12 juin 2014). Malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10 lorsque l'exercice de la liberté de réunion a pour objectif l'expression d'opinions personnelles ou la nécessité de donner toute sa place au débat public et de laisser la contestation s'exprimer ouvertement (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], n^o 37553/05, § 86, CEDH 2015, avec d'autres références).

24. La Cour relève qu'en l'espèce, relativement aux mêmes faits, les requérants invoquent deux dispositions distinctes de la Convention : l'article 10 et l'article 11 de celle-ci. À son avis, dans les circonstances de l'espèce, l'article 10 s'analyse en une *lex generalis* par rapport à l'article 11, qui est la *lex specialis* (*Ezelin c. France*, 26 avril 1991, § 35, série A n^o 202). Ainsi, dans la mesure où les requérants se plaignent essentiellement de la suspension de la séance plénière du Parlement de la Catalogne prévue pour le 9 octobre, la Cour estime que ce grief doit être examiné au regard du seul article 11 (*Schwabe et M.G. c. Allemagne*, n^{os} 8080/08 et 8577/08, § 101, CEDH 2011 ; voir également, *mutatis mutandis*, *Galstyan c. Arménie*, n^o 26986/03, §§ 95-96, 15 novembre 2007, et *Primov et autres*, précité, § 91).

25. À cet égard, la Cour rappelle que le droit à la liberté de réunion est un droit fondamental dans une société démocratique et, à l'instar du droit à la liberté d'expression, l'un des fondements de pareille société. Dès lors, il ne doit pas faire l'objet d'une interprétation restrictive (*Kudrevičius et autres c. Lituanie*, précité, § 91 et *Taranenko c. Russie*, n^o 19554/05, § 65, 15 mai 2014). Afin de parer au risque d'interprétation restrictive, la Cour s'est gardée d'explicitier la notion de réunion, en laquelle elle voit une notion autonome, ou d'énumérer limitativement des critères permettant de la définir. Elle a précisé lorsqu'il y avait lieu que le droit à la liberté de réunion couvre à la fois les réunions privées et celles tenues sur la voie publique, ainsi que les réunions statiques et les défilés publics, et qu'il peut être exercé par les participants au rassemblement et par les organisateurs de celui-ci (*Kudrevičius et autres*, précité, § 91, avec d'autres références, et *Lashmankin et autres*, précité, § 402). Elle a ajouté que l'article 11 de la Convention ne protège que le droit à la liberté de « réunion pacifique », notion qui n'englobe pas les réunions dont les organisateurs et participants ont des intentions violentes. Les garanties de cette disposition s'appliquent donc à tous les rassemblements, à l'exception de ceux dont les organisateurs ou les participants sont animés par de telles intentions, incitent à la violence

ou renient d'une autre façon les fondements de la société démocratique (*Kudrevičius et autres*, précité, § 92, avec d'autres références).

2. Existence d'une ingérence

26. La Cour note qu'en l'espèce, l'ingérence dans le droit des requérants à la liberté de réunion a été provoquée par la décision du Tribunal constitutionnel du 5 octobre 2017, déclarant recevable le recours et accordant la suspension provisoire de la séance parlementaire du 9 octobre.

3. Justification de l'ingérence

27. Pareille ingérence enfreint l'article 11, sauf si elle était « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

a) Prévues par la loi

28. La Cour rappelle que l'expression « prévue par la loi » figurant aux articles 8 à 11 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause, qui doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite (voir, parmi d'autres, *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 26 avril 1979, § 49, série A n° 30), même si l'expérience montre l'impossibilité d'arriver à une exactitude absolue dans la rédaction des lois (voir, par exemple, *Ezelin c. France*, 26 avril 1991, § 45, série A n° 202).

29. Pour ce qui est du grief tiré sur l'absence de base juridique pour suspendre la séance plénière, la Cour observe que la Loi Organique relative au Tribunal constitutionnel prévoit, dans son article 56, la possibilité d'adopter toutes les mesures préventives et décisions provisoires ayant pour but d'éviter que ce recours ne perde sa finalité. L'article prévoit également qu'en cas d'urgence exceptionnelle, le prononcé du sursis et des mesures préventives et provisoires pourra avoir lieu à l'occasion de l'adoption de la décision d'admissibilité du recours. Ce prononcé pourra être contesté dans un délai de cinq jours à compter de sa notification, tant par le Ministère public que par les autres parties ayant comparu. Force est de constater qu'en l'espèce le Tribunal constitutionnel donna dix jours aux parties pour ce faire.

30. S'agissant de la prévisibilité de cette ingérence, la Cour relève qu'en l'espèce la séance plénière du Parlement avait été convoquée en application de l'article 4 § 4 Loi n° 19/2017. Cette loi avait été suspendue provisoirement le 7 septembre 2017 par le Tribunal Constitutionnel, réuni en séance plénière dans le cadre de la procédure constitutionnelle n° 4334/17, rendant de fait la loi temporairement inapplicable. La

suspension fut notifiée personnellement à l'ensemble des députés du Parlement. Par ailleurs, la Loi n° 20/2017, sur le processus de transition juridique et de fondation de la République, se trouvait également suspendue par le Tribunal constitutionnel depuis le 12 septembre 2017. Les deux lois ont été déclarées inconstitutionnelles les 17 octobre et 8 novembre 2017 respectivement.

31. Au demeurant, la Cour observe que l'arrêt 259/2015, du 2 décembre, rendu par le Tribunal constitutionnel, peut déjà être considéré comme un précédent quant à la position de la haute juridiction concernant la procédure visant la création d'un état indépendant en Catalogne. En effet, le Tribunal déclara inconstitutionnelle et nulle la résolution 1/XI du Parlement de la Catalogne, adoptée le 9 novembre 2015, laquelle prétendait mettre en place les premières mesures à ce sujet.

b) But légitime

32. La Cour observe qu'il n'y a pas de raisons valables de s'écarter de celles avancées par le Tribunal constitutionnel dans sa décision du 5 octobre 2017 quant au but poursuivi avec la mesure litigieuse, à savoir celle de veiller à la protection des droits et libertés des parlementaires se trouvant en minorité au Parlement catalan, vis-à-vis des éventuels abus de la majorité parlementaire. En effet, la demande de convocation de la plénière fut effectuée par les groupes parlementaires rassemblant 76 des 135 parlementaires autonomiques. La mesure du Tribunal constitutionnel avait pour but de permettre aux demandeurs d'*amparo* d'exercer légitimement les fonctions qui leur étaient propres (*ius in officium*) conformément à l'article 23 de la Constitution espagnole.

33. Compte tenu des circonstances de l'espèce, la Cour estime que la suspension poursuivait plusieurs des buts légitimes énumérés à l'article 11, notamment le maintien de la sûreté publique, la défense de l'ordre et la protection des droits et libertés d'autrui (*Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, nos 25803/04 et 25817/04, § 64, CEDH 2009 et, *mutatis mutandis*, *Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], n° 26682/95, § 52, CEDH 1999-IV).

c) Nécessité dans une société démocratique

34. Les exceptions visées à l'article 11 appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à la liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les États ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante (voir, par exemple, *Herri Batasuna et Batasuna*, précité, § 77).

35. Lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'État défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse compte tenu de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés par l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (*Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01, § 46, CEDH 2007-II).

36. En l'espèce, la Cour observe que la décision du bureau du Parlement autonome d'autoriser la tenue de la séance plénière supposa un non-respect manifeste des décisions du Tribunal constitutionnel des 7 et 12 septembre 2017, lesquelles avaient accordé la suspension des Lois n°s 19/2017 et 20/2017 respectivement. Ainsi, en adoptant la mesure de suspension provisoire, le Tribunal constitutionnel prétendait s'assurer du respect de ses propres décisions, afin de préserver ainsi l'ordre constitutionnel. À l'appui de cette approche, la Cour relève le fait qu'il ressort de l'avis produit par la Commission de Venise (voir *supra*) qu'il est obligatoire de se conformer aux arrêts rendus par les tribunaux constitutionnels, ces derniers étant compétents pour pouvoir adopter les mesures qu'ils estiment pertinents pour y parvenir.

37. La Cour se réfère en outre à la motivation contenue dans l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 17 octobre 2017 concernant les irrégularités dans la procédure d'approbation de la Loi n° 19/2017, à l'origine de la convocation de la séance plénière du 9 octobre. Elle rappelle à cet égard qu'un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État à deux conditions : 1) les moyens utilisés à cet effet doivent être en tous points légaux et démocratiques ; 2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux (*Herri Batasuna et Batasuna*, précité, § 79). Enfin, tel que relevé dans l'arrêt rendu le 26 avril 2018 par le Tribunal constitutionnel, la Cour considère qu'il était essentiel, dans les circonstances particulières de l'affaire, d'éviter, d'une part, que les parlementaires représentant une minorité du Parlement se voient empêchés, par le biais d'une procédure irrégulière mise en place par la majorité, d'exercer légitimement les fonctions qui leur étaient propres (*ius in officium*) conformément à l'article 23 de la Constitution espagnole et, d'autre part, qu'il y ait une atteinte indirecte au droit constitutionnel des citoyens à participer dans les affaires publiques à travers leurs représentants.

38. Partant, l'ingérence dans le droit des requérants à la liberté de réunion peut raisonnablement être considérée, même dans le cadre de la marge d'appréciation réduite dont disposent les États, comme répondant à un « besoin social impérieux ». Il en résulte que la suspension de la séance plénière était « nécessaire dans une société démocratique », notamment pour le maintien de la sûreté publique, la défense de l'ordre et la protection des droits et libertés d'autrui, au sens de l'article 11 § 2 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Herri Batasuna et Batasuna*, précité, §§ 91 et 94).

39. Au demeurant, force est de noter que le président du Gouvernement catalan comparut devant la plénière du Parlement le lendemain, soit le 10 octobre. Au cours de cette réunion il déclara l'indépendance de la Catalogne, laissée par la suite sans efficacité juridique par le Parlement lui-même.

40. A la lumière de ce qui précède, il convient de rejeter ce grief comme étant manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

C. Sur le grief tiré de l'article 3 du Protocole n° 1

41. Sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent que la suspension a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif, garantie par cette disposition :

Article 3 du Protocole n° 1

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

42. La Cour observe que la convocation de la séance plénière devait évaluer les résultats obtenus dans le scrutin du 1^{er} octobre, ainsi que leurs effets. À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la question de savoir si un référendum d'indépendance peut être considéré comme faisant partie des droits protégés par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. Elle a accepté que les mots « corps législatif » ne s'entendent pas nécessairement du seul parlement national; il convient de les interpréter en fonction de la structure constitutionnelle de l'État en cause (*Py c. France*, n° 66289/01, § 36, CEDH 2005-I (extraits), *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, § 53, et *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 40, CEDH 1999-I). Cependant, dans une affaire relative au référendum écossais, la Cour a dit que même si on pouvait considérer qu'il s'agissait de l'élection d'un corps législatif, les procédures électorales sous forme de référendum ne rentraient pas dans le champ d'application de l'article 3 du Protocole n° 1 (*Moohan et Gillon c. Royaume-Uni* (déc.), nos 22962/15 et 23345/15, §§ 40 et 41, 13 juin 2017).

43. Certes, la Cour est consciente de la diversité existante dans les différents systèmes électoraux, appartenant à chaque État membre d'organiser les procédures selon leur propre vision démocratique (voir, à titre d'exemple, *Scoppola c. Italie* (n° 3) [GC], n° 126/05, § 83, 22 mai 2012 et *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, § 61, ECHR 2005-IX). Ainsi, la Cour n'a pas exclu qu'une procédure démocratique décrite comme un referendum pour un État membre puisse potentiellement rentrer dans le champ d'application de l'article 3 du Protocole n° 1 (*McLean and Cole c. Royaume-Uni*, (déc), n° 12626/13 et 2522/12, § 33, 11 juin 2013).

44. Nonobstant, pour que cela soit possible la procédure doit se dérouler « dans des conditions qui permettront d'assurer la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (*Moohan et Gillon*, précité, § 42). Ces conditions ne sont pas remplies en l'espèce. En effet, la séance plénière du Parlement avait été convoquée en application de l'article 4 § 4 Loi n° 19/2017. Cette loi avait été suspendue provisoirement le 7 septembre 2017 par le Tribunal constitutionnel, réuni en séance plénière dans le cadre de la procédure constitutionnelle n° 4334/17, rendant de fait la loi temporairement inapplicable. La suspension fut notifiée personnellement à l'ensemble de députés du Parlement.

45. Par conséquent, la décision du bureau du Parlement supposa un non-respect manifeste des décisions de la haute juridiction, lesquelles avaient pour but la protection de l'ordre constitutionnel.

46. Il s'ensuit que le grief des requérants tiré de l'article 3 du Protocole n° 1 est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et doit être rejeté conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

D. Sur le grief tiré de l'article 6 de la Convention

47. Les requérants invoquent enfin l'article 6 de la Convention, dont les dispositions pertinentes prévoient :

Article 6 § 1

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

48. La Cour constate que les requérants se limitent à soutenir que ni eux ni le Parlement ont eu accès à un tribunal pour dénoncer leurs prétentions.

49. La Cour observe que ce grief est non étayé. Il s'ensuit qu'il doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention. Elle note au demeurant que le Parlement de Catalogne fut partie, par le biais de ses services juridiques, à la procédure d'*amparo* qui donna lieu au jugement du 26 avril 2018.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 28 mai 2019.

Stephen Phillips
Greffier

Vincent A. De Gaetano
Président

ANNEXE

Nº	Prénom NOM	Date de naissance
1.	Maria Carme FORCADELL I LLUIS	29/05/1955
2.	Oriol AMAT SALAS	14/03/1957
3.	Antoni BALASCH PARISI	02/11/1958
4.	Ramona BARRUFET SANTACANA	09/10/1959
5.	Dolors BASSA COLL	02/02/1959
6.	Albert BATALLA SISCART	25/10/1977
7.	Albert BATET CANADELL	05/03/1979
8.	Germà BEL QUERALT	15/02/1963
9.	David BONVEHÍ TORRAS	12/03/1979
10.	Albert BOTRAN PAHISSA	14/01/1984
11.	Mireia BOYA BUSQUET	28/07/1979
12.	Montserrat CANDINI PUIG	08/09/1957
13.	Joan Ramon CASALS MATA	02/08/1974
14.	Magda CASAMITJANA AGUILÀ	27/01/1963
15.	Antoni CASTELLÀ CLAVÉ	26/06/1970
16.	Carmina CASTELLVÍ VALLVERDÚ	15/03/1967
17.	Anna CAULA PARETAS	06/04/1971
18.	Violant CERVERA GÒDIA	12/06/1969
19.	Ferran CIVIT MARTÍ	22/12/1977
20.	Antoni COMÍN OLIVERES	07/03/1971

Nº	Prénom NOM	Date de naissance
21.	Lluís Maria COROMINAS DIAZ	14/02/1963
22.	Jordi CUMINAL ROQUET	13/02/1977
23.	Adriana DELGADO HERREROS	15/06/1978
24.	Chakir EL HOMRANI LESFAR	15/01/1979
25.	Albano Dante FACHIN POZZI	22/04/1976
26.	Anna FIGUERAS IBÀÑEZ	04/08/1969
27.	Natàlia FIGUERAS PAGÈS	07/12/1989
28.	Josep Maria FORNÉ FEBRER	12/07/1962
29.	Montserrat FORNELLS SOLÉ	07/06/1983
30.	Anna GABRIEL SABATÉ	13/09/1975
31.	Joan GARRIGA QUADRES	21/04/1953
32.	Joan GINER MIGUELEZ	26/06/1989
33.	Gerard GOMEZ DEL MORAL FUSTER	17/10/1989
34.	Germà GORDÓ AUBARELL	02/01/1963
35.	Lluís GUINÓ SUBIRÓS	29/05/1969
36.	Oriol JUNQUERAS VIES	11/04/1969
37.	M. Assumpció LAÏLLA JOU	10/03/1975
38.	Lluís LLACH GRANDE	07/05/1948
39.	Neus LLOVERAS MASSANA	03/08/1963
40.	Àngels MARTINEZ CASTELLS	09/05/1948
41.	Fabian MOHEDANO MORALES	17/02/1975

Nº	Prénom NOM	Date de naissance
42.	Jordi MUNELL GARCIA	17/11/1965
43.	Joan Josep NUET PUJALS	08/08/1964
44.	Jordi OROBITG SOLÉ	15/10/1966
45.	Montserrat PALAU VERGÉS	13/07/1958
46.	Marta PASCAL CAPDEVILA	10/04/1983
47.	Àngels PONSÀ ROCA	10/03/1960
48.	Carles PRATS COT	22/06/1971
49.	Carles PUIGDEMONT CASAMAJÓ	29/12/1962
50.	Eulàlia REGUANT CURA	19/09/1979
51.	Eduardo REYES PINO	25/03/1951
52.	Carles RIERA ALBERT	01/04/1960
53.	Irene RIGAU OLIVER	22/06/1951
54.	David RODRIGUEZ GONZÁLEZ	08/09/1967
55.	Meritxell ROIGÉ PEDROLA	15/01/1976
56.	Raül ROMEVA RUEDA	12/03/1971
57.	Maria ROSELL MEDALL	30/06/1959
58.	Marta ROVIRA VERGÉS	25/01/1977
59.	Maria Dolors ROVIROLA COROMÍ	09/07/1960
60.	Josep RULL ANDREU	02/09/1968
61.	Sergi SABRIÀ BENITO	02/07/1975
62.	Sergi SALADIÉ GIL	17/01/1974
63.	Benet SALELLAS VILAR	07/10/1977
64.	Marc SANGLAS ALCANTARILLA	23/10/1971
65.	Jordi-Miquel SENDRA VELLÈ	15/11/1961
66.	Maria SENSERRICH GUITART	18/11/1980
67.	Gabriela SERRA FREDIANI	18/12/1951

Nº	Prénom NOM	Date de naissance
68.	Anna SIMÓ CASTELLÓ	26/07/1968
69.	Bernat SOLÉ BARRIL	30/01/1975
70.	Marc SOLSONA AIXALÀ	07/04/1976
71.	Roger TORRENT RAMIÓ	19/07/1979
72.	Jordi TURULL NEGRE	08/09/1966
73.	Teresa VALLVERDÚ ALBORNÀ	02/02/1968
74.	Mireia VEHÍ CANTENYS	09/02/1985
75.	Alba VERGÉS BOSCH	03/09/1978
76.	Montserrat VILELLA CUADRADA	07/07/1966