

**CONCLUSIONS DE L'ECRI
SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS
FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE
ADRESSÉES À LA TURQUIE**

Adoptées le 5 décembre 2013¹

¹ Aucun fait intervenu après le 25 mars 2013, date de réception de la réponse des autorités turques à la demande d'informations de l'ECRI sur les mesures prises pour appliquer les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, n'est pris en compte dans la présente analyse.

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

AVANT-PROPOS

Dans le cadre du quatrième cycle de ses travaux de monitoring, l'ECRI a mis en place une nouvelle procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à un petit nombre de recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays.

Conformément aux lignes directrices relatives au quatrième cycle de ses travaux pays par pays portées à l'attention des Délégués des Ministres le 7 février 2007², l'ECRI adresse, au plus tard deux ans après la publication de chaque rapport, une communication au gouvernement en question pour lui demander ce qui a été fait concernant l'application des recommandations spécifiques pour lesquelles une mise en œuvre prioritaire a été requise.

En même temps, l'ECRI rassemble elle-même des informations utiles. Sur la base de ces informations et de la réponse du gouvernement, elle tire des conclusions sur la manière dont ses recommandations ont été suivies.

Il convient de noter que ces conclusions ne concernent que les recommandations intérieures spécifiques et n'ont pas pour objet de donner une analyse complète de l'ensemble des faits nouveaux intervenus dans la lutte contre le racisme et l'intolérance dans l'Etat en question.

² CM/Del/Dec(2007)986/4.1.

1. *Dans son rapport sur la Turquie (quatrième cycle de monitoring) publié le 8 février 2011, l'ECRI recommandait aux autorités turques de renforcer les dispositions de droit pénal visant à lutter contre le racisme, notamment en prévoyant que les motivations racistes constituent une circonstance aggravante pour toutes les infractions de droit commun, conformément à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.*

Les autorités ont informé l'ECRI que plusieurs projets de loi contre le racisme¹ et la discrimination² ont été transmis à la Grande Assemblée nationale turque, mais qu'aucune modification des dispositions du Code pénal relatives à la lutte contre le racisme n'a été adoptée depuis la publication de son quatrième rapport. L'ECRI conclut donc que la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

2. *Compte tenu de la vulnérabilité particulière des réfugiés et des demandeurs d'asile, dans son rapport sur la Turquie (quatrième cycle de monitoring), l'ECRI exhorte les autorités à trouver rapidement une solution – soit par une modification de la législation applicable, soit, si de telles modifications ne pouvaient pas être finalisées rapidement, dans le cadre des dispositions en vigueur – pour exonérer tous les réfugiés et demandeurs d'asile du versement de la taxe de séjour. A cet égard, l'ECRI recommandait aux autorités d'examiner régulièrement l'impact concret de la circulaire n° 19 sur les réfugiés et les demandeurs d'asile émise le 19 mars 2010 par le ministère de l'Intérieur, afin d'évaluer dans quelle mesure elle est apte à résoudre les problèmes en cause.*

Les autorités ont informé l'ECRI que l'article 88d de la loi n° 492 sur les frais administratifs prévoit que le permis de séjour est délivré gratuitement aux personnes dans le besoin. Les bureaux des gouverneurs ont reçu la consigne d'appliquer la circulaire n° 2010/19 susmentionnée, qui dispense les réfugiés et demandeurs d'asile dans le besoin du paiement de la taxe de séjour. Une vérification effectuée le 12 mars 2012 à Sakarya a confirmé que les autorités appliquent bien cette circulaire. L'ECRI a aussi appris de sources non gouvernementales que les autorités concernées respectent la circulaire.

Par ailleurs, la loi n° 6458 sur les étrangers et la protection internationale a été promulguée le 4 avril 2013. Ses articles 76 (4) et 83 (3) prévoient que quiconque demande ou se voit accorder la protection internationale reçoit gratuitement un document d'identité qui remplace son permis de séjour.

L'ECRI estime donc que cette recommandation a été pleinement mise en œuvre.

¹ La Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 définit le racisme comme la croyance qu'un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes.

² La RPG n° 7 définit la discrimination raciale comme toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

3. Dans son rapport sur la Turquie (quatrième cycle de monitoring), l'ECRI recommandait aux autorités turques d'adopter et de mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, une législation établissant un organe, indépendant de la police, des autres forces de sécurité et du ministère public, chargé d'enquêter sur les allégations de comportements répréhensibles de la police ou d'autres forces de sécurité, et notamment de mauvais traitements à l'égard des membres des groupes minoritaires.

Les autorités ont informé l'ECRI que le Centre d'enquêtes et d'évaluations de la gendarmerie turque sur les violations des droits de l'homme a été créé le 26 avril 2003. De plus, l'Inspection du service civil rattachée au ministère de l'Intérieur et la Commission d'enquête sur les droits de l'homme de la Grande Assemblée nationale enquêtent sur les allégations de mauvais traitements infligés par des policiers ou d'autres membres des forces de sécurité. La Commission inspecte périodiquement des prisons et des postes de police. Un projet de loi sur la création d'une Commission de surveillance des forces de l'ordre a été déposé devant la Grande Assemblée nationale le 12 mars 2012 ; il vise à la mise en place d'un dispositif plus efficace de traitement des plaintes et d'un système centralisé d'enregistrement de toutes les plaintes³.

Au § 10 de sa Recommandation de politique générale (RPG) n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, l'ECRI recommande la création d'un organe indépendant de la police et du parquet, qui doit exister parallèlement aux autres structures compétentes pour recevoir des plaintes contre la police telles que les mécanismes internes disciplinaires. La Cour européenne des droits de l'homme statue que les personnes assumant la responsabilité de ces enquêtes et les menant soient indépendantes des personnes associées aux faits. Cette indépendance suppose non seulement l'absence de liens hiérarchiques ou institutionnels, mais aussi une indépendance pratique⁴. Les enquêtes menées par une entité administrative ne sauraient être considérées comme indépendantes si ladite entité est présidée par des personnes exerçant elles-mêmes des responsabilités dans les forces de sécurité, ni si les enquêtes sont menées par des forces de sécurité hiérarchiquement liées aux unités concernées⁵. Il est nécessaire de créer un système permettant aux victimes de porter plainte en toute confiance auprès d'un organe indépendant dont la tâche principale est de contrôler les activités de la police, estime l'ECRI. Lorsque les faits soumis à un tel organe relèvent du droit pénal, cet organe doit être tenu d'en référer au procureur. Il peut s'agir d'une institution nationale pour la protection et la promotion des droits de l'homme, d'un Ombudsman spécialisé dans la police, d'une commission civile de contrôle des activités de la police, ou encore de l'organe spécialisé dont l'ECRI recommande la mise en place dans sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme.

Or l'article 3 (1) du projet de loi prévoit que la Commission de surveillance des forces de l'ordre agirait sous le ministère de l'Intérieur. La Commission aurait à sa tête le Sous-secrétaire du ministère de l'Intérieur, et serait composée de hauts fonctionnaires ministériels et de membres choisis par le gouvernement parmi des candidats proposés par les ministères de l'Intérieur et de la Justice (article 3 (2) du projet de loi). Même si

³ En ce qui concerne l'obligation d'enquêter sur la possibilité d'une motivation raciste, voir Cour européenne des droits de l'homme, *Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], n° 43577/98 et 43579/98, 6.7.2005, §§ 160 à 168 ; *Dink c. Turquie*, nos 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09, 14.9.2010, § 81.

⁴ En ce qui concerne l'exigence d'indépendance, mais aussi les autres exigences auxquelles doivent satisfaire ces enquêtes, voir *Kelly et autres c. Royaume-Uni*, n° 30054/96, 4.5.2001, §§ 95 à 98 ; *Natchova et autres c. Bulgarie* [GS], n° 43577/98 et 43579/98, 6.7.2005, § 112 ; *Güleç c. Turquie*, n° 54/1997/838/1044, 27.7.1998, §§ 81-82 ; *Ergi c. Turquie*, n° 66/1997/850/1057, 28.7.1998, §§ 83 à 84 ; Cour européenne des droits de l'homme, fiche Droit à la vie, juin 2013, pp. 4 seq.

⁵ Voir, parmi d'autres références, Cour européenne des droits de l'homme, *Döndü Erdoğan c. Turquie*, n° 32505/02, 23 mars 2010, § 55, et les affaires qui y sont évoquées.

l'article 3 (1) et (5) du projet précise que la Commission doit fonctionner de façon indépendante et sous sa propre responsabilité, et qu'aucune autorité lui pourra donner d'ordres ou d'instructions, l'ECRI considère qu'une telle commission essentiellement composée de fonctionnaires ministériels et de membres choisis par les ministères de l'Intérieur et de la Justice ne s'alignerait pas à sa RPG n° 11, car les liens seraient bien trop étroits avec la police et le parquet⁶. Les victimes de racisme ou de discrimination raciale ne pourraient pas porter plainte en toute confiance. Qui plus est, l'article 4 (1) b, du projet n'habilite la Commission qu'à demander à l'organe compétent de mener une enquête disciplinaire : elle n'a pas compétence pour enquêter par elle-même, ni pour en référer au procureur.

Par conséquent, l'ECRI estime que cette proposition n'est pas conforme à sa RPG n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, du fait que la Commission de surveillance des forces de l'ordre ne serait pas indépendante et ne disposerait pas des pouvoirs d'enquête nécessaires.

Les autorités turques ont également informé l'ECRI qu'un organisme public de surveillance (Bureau du médiateur) avait été créé par la loi n° 6328 adoptée le 16 juin 2012. Lorsqu'il reçoit une plainte, le Bureau du médiateur peut l'examiner, enquêter et transmettre des recommandations aux autorités publiques (articles 7 et 17 à 21 de la loi). Rattaché au bureau du président de la Grande Assemblée nationale, il n'a de comptes à rendre qu'à cette dernière, ne reçoit pas d'instructions de qui que ce soit, et dispose de son propre budget, approuvé par la Grande Assemblée nationale.

L'ECRI se félicite de la création du Bureau du médiateur, y voyant une avancée notable vers une meilleure protection contre le racisme et la discrimination en Turquie. Elle estime qu'il pourrait aussi assumer la fonction de l'organe indépendant chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale et de comportements abusifs à motivation raciste de la police évoqué au § 10 de sa RPG n° 11. Mais le Bureau du médiateur ne dispose pas, actuellement, du pouvoir de mener des enquêtes de son propre chef. S'il défère au parquet une plainte contre du personnel de police, l'efficacité de l'enquête se heurtera à un obstacle bien connu, à savoir que le ministère public doit la plupart du temps obtenir l'autorisation de la plus haute autorité administrative pour engager des poursuites (articles 2 et 4 de la loi n° 4483)⁷. L'ECRI a en outre eu connaissance d'inquiétudes concernant l'impartialité et la neutralité des médiateurs⁸. En phase de mise en place du Bureau, son indépendance souffre de la nécessité d'employer du personnel d'autres organismes publics en affectation temporaire⁹. Or les autorités ne consentent pas facilement à ces détachements. Enfin, on ne sait pas si le Bureau du médiateur enquête sur des comportements abusifs de la police, et s'il le fait avec efficacité et indépendance.

C'est pourquoi l'ECRI estime que cette recommandation n'est pas encore mise en œuvre.

⁶ Voir § 58 de l'Exposé des motifs de la RPG n° 11 de l'ECRI.

⁷ Voir par exemple *Izgi c. Turquie*, n° 44861/04, 15.11.2011.

⁸ L'organisme est composé d'un médiateur en chef et d'un nombre maximum de dix autres médiateurs.

⁹ Cf. § 2.4 des Observations générales du sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination (2009), consultable (annexe III) à :

<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20MARCH%202012%20FINAL%20REPORT%20ENG%20WITH%20ANNEXURES.pdf> (site consulté le 24.09.2013).

