

32^e SESSION

CG32(2017)13final
29 mars 2017

Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Anders KNAPE, Suède (L, PPE/CCE)
Leendert VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC)

Résolution 416 (2017)	2
Recommandation 397 (2017)	3
Exposé des motifs	5

Résumé

En février 2016, le Bureau du Congrès a demandé à ses rapporteurs sur la Turquie de mener une mission d'enquête sur la détention et le renvoi d'un nombre croissant de maires élus et de conseillers municipaux. A la suite de la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016, les nouvelles mesures introduites dans le cadre de l'état d'urgence ont engendré la mise en détention provisoire de dizaines d'élus locaux qui ont été remplacés par des personnes nommées par les autorités centrales.

Le présent rapport fait état des deux visites d'enquête effectuées par les rapporteurs en Turquie en octobre et décembre 2016. Le rapport souligne en particulier le fait que la plupart des arrestations des élus locaux ont eu lieu sur la base d'accusations de terrorisme dont la définition n'est pas conforme à la pratique de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Il met également en exergue le fait que les détentions de maires élus et leur remplacement par des « maires nommés par les autorités centrales » dans plus de cinquante villes du sud-est de la Turquie ont eu pour effet d'interrompre l'exercice pratique de la démocratie locale dans ces communes. Le rapport souligne également la réduction subséquente des services publics locaux, notamment de la fermeture de refuges de femmes et d'autres services destinés aux femmes, aux enfants et aux familles démunis.

Le projet de recommandation demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités turques notamment à veiller à ce que l'arrestation d'un élu local soit une mesure dûment fondée en droit interne prise en conformité avec les standards du Conseil de l'Europe, à examiner la situation des élus locaux en détention préventive à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme et le cas échéant, en vue de leur libération, et à réviser la législation turque afin d'aligner sa définition du terrorisme sur les normes européennes.

1 L: Chambre des pouvoirs locaux/ R: Chambre des régions
PPE/CCE: Groupe Parti Populaire Européen
SOC: Groupe Socialiste
GILD: Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE: Groupe Conservateurs & Réformistes européens
NI: Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RESOLUTION 416 (2017)²

1. Lors de la réunion du 8 février 2016, le Bureau du Congrès a demandé à ses rapporteurs sur la Turquie d'effectuer une mission d'enquête sur la détention et la destitution d'un nombre croissant de maires et de conseillers municipaux élus dans le sud-est de la Turquie, à la lumière des engagements pris par la Turquie dans le cadre de la Charte européenne de l'autonomie locale.

2. Le Congrès connaît les menaces auxquelles la Turquie doit faire face, comme la multiplication des attaques terroristes, la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016, plusieurs millions de réfugiés à l'intérieur du pays et la guerre à ses frontières. Il condamne sans appel toute forme de terrorisme et d'extrémisme violent. Nul ne peut contester à la Turquie la prise de mesures adéquates et proportionnées pour sa propre protection et celle de ses institutions.

3. Le Congrès a fait de la lutte contre l'extrémisme violent une de ses activités prioritaires. Il est convaincu que les collectivités locales ont un rôle unique à jouer à cet égard et que le bon fonctionnement de la démocratie locale est un outil essentiel pour faire face à ces menaces.

4. Il estime néanmoins que les détentions et arrestations à grande échelle d'élus locaux et le recours à des détentions provisoires prolongées, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, sont contre-productifs et affaiblissent la capacité de la Turquie à traiter les menaces terroristes auxquelles elle doit faire face.

5. Le Congrès s'inquiète de la réduction des services publics locaux, en particulier de la fermeture de refuges de femmes et d'autres services destinés aux femmes, aux enfants et aux familles démunies, du fait du remplacement de maires élus par des « maires nommés par les autorités centrales ».

6. Le Congrès, par conséquent,

a. réaffirme son engagement à travailler avec les autorités turques au renforcement de la démocratie locale et à la lutte contre toutes les formes de terrorisme et d'extrémisme violent ;

b. propose que le Commissaire aux droits de l'homme, dans le cadre de ses visites en Turquie, porte une attention particulière à la situation des élus locaux, notamment dans le sud-est de la Turquie, y compris celle des anciens maires à présent détenus en prison ;

c. suggère que la Commission de Venise prépare un avis sur la constitutionnalité des mesures prises sur la base du décret-loi n° 674 concernant l'exercice de la démocratie locale en Turquie ;

d. demande au Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) d'accorder une attention particulière aux signalements de fermetures de refuges pour femmes de la part de « maires nommés par les autorités centrales » ;

e. demande au Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (CPT) d'examiner les signalements de traitements inhumains d'élus locaux détenus en Turquie, notamment leur placement en isolement et leur transfert systématique vers des prisons éloignées de leur domicile ;

f. convient de mettre le suivi de la situation de Nurhayat Altun, membre de la délégation turque du Congrès, à l'ordre du jour des réunions du Bureau, jusqu'à la fin de la procédure judiciaire.

² Discussion et adoption par le Congrès le 29 mars 2017, 2e séance (voir le document [CG32\(2017\)13](#) exposé des motifs), corapporteurs : Anders KNAPE, Suède (L, PPE/CCE) et Leendert VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC).

RECOMMANDATION 397 (2017)³

1. Le 8 février 2016, le Bureau du Congrès a demandé à ses rapporteurs sur la Turquie d'effectuer une mission d'enquête sur la situation des élus locaux dans le sud-est de la Turquie, en raison du nombre croissant d'arrestations, de mises en détention et de révocations de maires et de conseillers municipaux élus.

2. Les rapporteurs souhaitent en particulier déterminer si cette évolution portait atteinte aux engagements de la Turquie au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après « la Charte »), que ce pays a ratifiée le 9 décembre 1992 et qui y est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1993.

3. Du fait des événements qui se sont produits en Turquie, parmi lesquels la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016, les rapporteurs n'ont pas achevé leur mission avant décembre 2016, tenant plusieurs réunions à Ankara, Istanbul et Diyarbakir. A tous les stades de leur mission ils ont bénéficié d'une excellente coopération et du soutien des autorités turques, qu'ils remercient pour cette aide et pour leur volonté de dialogue avec le Congrès.

4. Le Congrès connaît les difficultés auxquelles la Turquie doit faire face, comme les menaces pour sa stabilité, la multiplication des attaques terroristes, la tentative de coup d'État, plusieurs millions de réfugiés à l'intérieur du pays et la guerre à ses frontières.

5. Le Congrès condamne sans appel toute forme de terrorisme et d'extrémisme violent. Nul ne peut contester à la Turquie la prise de mesures adéquates et proportionnées pour sa propre protection et celle de ses institutions.

6. Le Congrès a fait de la lutte contre l'extrémisme violent une de ses activités prioritaires. Il est convaincu que les collectivités locales ont un rôle unique à jouer à cet égard et que le bon fonctionnement de la démocratie locale est un outil essentiel pour faire face à ces menaces.

7. Le Congrès :

a. s'inquiète de l'arrestation et la révocation d'un grand nombre d'élus locaux qui risquent de porter gravement atteinte à la démocratie pluraliste au niveau local en Turquie, et affaiblissent considérablement les partis politiques et la société civile ;

b. estime que les détentions et arrestations à grande échelle d'élus locaux et le recours massif à des détentions provisoires prolongées, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, sont contre-productifs et affaiblissent la capacité de la Turquie à traiter les menaces terroristes auxquelles elle doit faire face ;

c. observe que la plupart des arrestations des élus locaux ont lieu sur la base d'accusations de terrorisme dont la définition, dénoncée par les organes du Conseil de l'Europe, l'Union européenne et d'autres organisations internationales, n'est pas conforme à la pratique de la plupart des États membres du Conseil de l'Europe ;

d. constate que l'utilisation de la loi turque sur l'antiterrorisme n° 3713 du 12 avril 1991, fondée principalement sur des déclarations et des opinions exprimées par les élus locaux concernés a un impact sur l'exercice pratique de la démocratie locale en Turquie ;

e. considère que la pratique en vigueur dans la plupart des États européens – y compris la Turquie jusqu'en septembre 2016 – selon laquelle un maire élu légitimement révoqué est remplacé par un nouveau maire élu par le conseil municipal offre une garantie suffisante contre toute activité illégale et mérite d'être maintenue ;

f. estime que le décret d'urgence n° 674 adopté le 1^{er} septembre 2016 dans le cadre de l'état d'urgence en vertu de l'article 121, paragraphe 3, de la Constitution turque, en vue de permettre aux autorités centrales de désigner des « maires non élus » à la place des maires élus mis en examen, est contraire aux engagements de la Turquie en tant que Partie à la Charte, notamment avec son article 3 selon lequel l'autonomie locale doit être exercée par des conseils ou assemblées élus au suffrage libre et secret ;

g. constate que les détentions de maires élus et leur remplacement par des « maires nommés par les autorités centrales » dans 82 municipalités du sud-est de la Turquie ont eu pour effet d'interrompre

³ Voir la note de bas de page 2

l'exercice pratique de la démocratie locale dans cette région : la plupart des conseils municipaux de ces villes ont cessé leurs activités et près de six millions de citoyens turcs sont privés de représentation politique au niveau local. Cette situation constitue une violation de l'article 7, paragraphe 1, de la Charte (libre exercice du mandat d' élu local) ;

h. estime que le transfert de compétences et responsabilités de ces conseillers municipaux à des « maires nommés par les autorités centrales » constitue un contrôle administratif disproportionné, en violation de l'article 8, paragraphe 3 de la Charte ;

i. s'alarme de la déclaration d'illégalité du système des co-maires, et de la criminalisation de la désignation de co-maires, par la lettre du 16 novembre 2016, envoyée par le ministre de l'Intérieur aux gouverneurs;

j. s'inquiète de la réduction consécutive des services publics locaux, en particulier de la fermeture de refuges de femmes et d'autres services destinés aux femmes, aux enfants et aux familles démunies. Une telle réduction des services apportés aux citoyens est faite en violation de l'article 4, paragraphe 4, (compétences pleines et entières des collectivités locales) et de l'article 9, paragraphe 1, (droit des collectivités locales à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement) de la Charte.

8. Au vu de ce qui précède, le Congrès, demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités turques à :

a. annuler les mesures législatives relatives aux « maires nommés par les autorités centrales » et rétablir la capacité des conseils municipaux concernés à choisir, le cas échéant, leurs maires s'ils sont empêchés d'exercer ;

b. veiller à ce que l'arrestation d'un élu local soit une mesure dûment fondée en droit interne, prise en conformité avec les standards du Conseil de l'Europe ;

c. examiner, en vue de leur libération, la situation des élus locaux actuellement en détention préventive, de manière à s'assurer qu'elle soit conforme à la Convention européenne des droits de l'homme, et, le cas échéant, procéder à leur libération immédiate ;

d. réviser les instructions ministérielles du 11 novembre 2016 en vue de dépenaliser la désignation de co-maires ;

e. réviser la législation turque afin d'aligner sa définition du terrorisme sur les normes européennes, notamment sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;

f. prendre les mesures appropriées afin d'assurer que les membres du Congrès et les membres turcs du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale soient libres de mener à bien leurs travaux et de pouvoir circuler librement à cette fin.

EXPOSE DES MOTIFS**Table des matières**

Introduction.....	6
1. Deroulement de la mission (3-4 octobre et 18-20 decembre 2016).....	7
2. Conditions politiques des destitutions d'elus locaux	8
3. Fondements juridiques des destitutions d'elus locaux	10
A. Remarques juridiques générales.....	10
B. L'évolution de la tutelle en Turquie et la Charte européenne de l'autonomie locale	11
Annexe – Programmes de la mission d'enquête	14

INTRODUCTION⁴

1. La décision d'effectuer une mission d'enquête à propos des destitutions de maires et d'élus locaux en Turquie a été prise le 8 février 2016 par le Bureau du Congrès, bien avant la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016. Cependant, cet événement, notamment par ses conséquences législatives, a donné à cette mission un relief particulier, rendant encore plus pertinente cette décision de conduire une visite d'enquête au regard des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n°122)⁵.

2. Il est important de tenir compte aussi des autres tensions auxquelles les autorités turques doivent faire face, comme l'intensification du conflit en Syrie, aux portes mêmes du pays, et la présence de millions de réfugiés dans différentes régions, à l'intérieur de ses frontières.

3. La législation exceptionnelle par décret-loi, justifiée par la tentative de coup d'État militaire intervenue le 15 juillet dernier, n'a pas été sans incidence sur la situation des élus locaux, et des maires en particulier. Elle a permis la prise de nouvelles mesures, certes pour tirer les conséquences de la tentative de coup d'État et poursuivre les responsables de cette tentative qu'il convient de dénoncer, mais aussi pour renforcer le dispositif préexistant de lutte contre le terrorisme en général. Certaines de ces mesures affectent directement les conditions d'exercice de la démocratie locale et régionale en Turquie.

4. Le Décret-loi n°674 du 1er septembre 2016 comporte ainsi quatre articles affectant directement et durablement l'exercice de la démocratie locale en Turquie. Trois de ces articles modifient la loi municipale n° 5393 du 3 juillet 2005:

- l'article 38 complète l'alinéa premier de l'article 45 et prévoit que lorsqu'un maire, un maire adjoint ou un conseiller municipal est « suspendu, détenu ou interdit d'exercer une fonction publique ou lorsqu'il est mis fin à ses fonctions pour avoir commis l'infraction d'aide et de soutien au terrorisme ou à des organisations terroristes » (il) « sera remplacé par une personnalité nommée ».
- l'article 39, complète un autre article de la loi n° 5393 (article 57). Il donne au gouverneur le pouvoir, lorsqu'il constate que « des perturbations dans l'activité d'une municipalité ou des entités dépendant d'elle compromettent ou risquent de compromettre la lutte contre le terrorisme ou des actions violentes [...] d'assurer le service directement ou à travers le département de suivi et de coordination des investissements, l'administration spéciale de la Province ou des institutions et organismes d'Etat ». Cela vaut aussi pour le domaine financier et peut entraîner la confiscation des ressources d'une municipalité. Cela permet aussi aux autorités de l'Etat de mettre à pied le personnel concerné.
- l'article 9 est le plus préoccupant en raison de son caractère rétroactif, car il introduit, à titre temporaire, une disposition permettant de remplacer les élus déjà suspendus avant son entrée en vigueur (donc remplacés selon le droit commun par un membre élu du conseil municipal), par des fonctionnaires nommés.

5. Les personnes ainsi appelées à remplacer des élus dans leurs fonctions constituent l'une des catégories formées par des « administrateurs provisoires » lesquels sont susceptibles d'être nommés en remplacement des personnes habituellement en charge, en vertu d'une disposition du Code de procédure pénale turc, introduite par la loi n° 5271 du 4 Décembre 2004, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

6. Il semble, en l'occurrence, que l'on étende aux élus un dispositif général préexistant que le décret a par ailleurs pour objet de modifier et renforcer. Il est apparu très clairement, au cours des différents entretiens qu'a pu avoir la délégation du Congrès, tant à Ankara qu'à Diyarbakir et Istanbul, que cette possibilité nouvelle de remplacer des représentants élus par des fonctionnaires nommés, était celle qui suscitait le plus de critiques. En effet, ces nouvelles dispositions sont contraires au droit commun qui prévoit l'élection, sauf circonstances particulières qui la rendraient impossible, d'un remplaçant par le conseil municipal lui-même.

7. Ces développements récents se sont ajoutés à un mouvement de destitution d'élus, en particulier dans la partie sud-est de la Turquie. Ce phénomène avait commencé avant la tentative de coup d'État et avait suscité l'inquiétude des rapporteurs.

4 Ce projet d'exposé des motifs a été élaboré avec le concours d'Alain DELCAMP, président honoraire du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

5 Lors de la réunion du 20 septembre 2016, le Bureau a décidé d'élargir le mandat de la mission d'enquête initialement limité au sud-est de la Turquie à l'ensemble du territoire turc.

1. DEROULEMENT DE LA MISSION (3-4 OCTOBRE ET 18-20 DECEMBRE 2016)

8. Les rapporteurs ont considéré que la voie la plus adaptée pour procéder aux nombreuses auditions nécessaires et réunir les informations les plus complètes possibles, à la fois sur le plan des faits, de la situation juridique et du climat politique dans le pays, était de rencontrer l'ensemble des formations politiques et toute organisation ou personne susceptibles de les aider à se forger une opinion avant des entretiens avec les autorités gouvernementales turques. Ainsi, les rapporteurs ont-ils été conduits, non seulement à recueillir des précisions sur les faits eux-mêmes de destitutions, mais aussi à examiner les conditions juridiques dans lesquelles ces mesures avaient pu être prises.

9. Les rapporteurs tiennent à remercier la Représentation Permanente de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe pour l'aide et l'assistance fournies lors de la préparation de cette visite, ainsi que les autorités centrales et tous les interlocuteurs rencontrés pour leur aimable coopération et les informations fournies à la délégation pendant les réunions. Ils tiennent à souligner qu'ils ont été reçus, par toutes les autorités publiques et politiques qu'ils avaient sollicités. Leurs entretiens se sont déroulés dans une atmosphère cordiale et ils ont pu poser toutes les questions qu'ils souhaitaient.

10. Ils ont également pu bénéficier, tant pendant les visites qui ont eu lieu en octobre qu'en décembre, de témoignages de la société civile à travers des personnalités de la presse, du monde juridique et judiciaire, d'anciens et actuels élus de la délégation turque du Congrès ainsi que d'anciens et actuels membres turcs du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès.

11. A Ankara les rapporteurs ont rencontré Son Excellence Monsieur Sebahattin ÖZTÜRK, vice-ministre de l'Intérieur, entouré de hauts fonctionnaires de son ministère, en charge à la fois des questions d'administration locale et régionale, de sécurité et de lutte anti-terroriste, Monsieur Selahaddin MENTES, adjoint au secrétaire d'Etat du ministère de la Justice et Monsieur Hayrettin GÜNGÖR, Secrétaire Général de l'Union des associations turques et ses collaborateurs. L'ensemble de ces contacts ont souligné le traumatisme qu'avaient pu représenter les événements politiques récents pour le peuple turc.

12. Il est certain que les autorités sont sincèrement et légitimement préoccupées par l'extension des phénomènes terroristes. Il importe de relever que sous ce terme « terroristes », les autorités turques ont tendance à mêler des aspects relativement distincts: l'origine et les motivations de la tentative de coup d'État du 15 juillet, les éléments importés par la guerre en Syrie voisine dans laquelle la Turquie est désormais engagée et qui se traduit par un afflux important de réfugiés sur son sol mais aussi d'attentats qui peuvent être liés à cet engagement et à la permanence de la « question kurde » dont un grand nombre de destitutions d'élus ne peuvent être dissociées.

13. Ainsi la tentative de coup d'État a-t-elle permis aux autorités turques de mener une politique de recherche des personnes identifiées comme responsables d'activités terroristes, d'une ampleur qui suscite des inquiétudes et pourrait elle-même représenter un facteur de déstabilisation pour le pays, comme relevé par la Commission de Venise⁶.

14. Elle a pu également servir de prétexte pour renforcer certains dispositifs qui n'étaient pas directement liés aux événements mais pouvaient s'avérer utiles à la poursuite d'actions antérieures avec des moyens facilités par l'état d'urgence. Ce facteur, on l'a déjà noté, ne peut être dissocié des nouvelles conditions d'exercice de la démocratie locale et régionale qui ont été créés et qui peuvent difficilement être rattachées à la poursuite des coupables de déstabilisation de la démocratie au plan national.

15. L'impression des rapporteurs entre leurs deux visites a été un sentiment de polarisation croissante des positions au sein de la société turque, rendant d'autant plus nécessaire que le Conseil de l'Europe en général et le Congrès en particulier portent une attention particulière aux conditions de la démocratie locale dans le pays.

16. Cette attention est d'autant plus indispensable que les autorités turques ont pu avoir le sentiment de ne pas avoir été suffisamment soutenues par la communauté internationale, et en particulier européenne, face aux crises auxquelles elles étaient confrontées, notamment en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme. Certains des interlocuteurs rencontrés par la délégation ont à cet égard salué la visite récente du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, menée immédiatement après la tentative de coup d'Etat.

⁶ Opinion de la Commission de Venise sur les décrets-lois d'urgences adoptés à la suite de la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016 en Turquie (Opinion n°865/2016) (seulement en anglais)

2. CONDITIONS POLITIQUES DES DESTITUTIONS D'ELUS LOCAUX

17. Les destitutions concernent au moins 65 maires de municipalités ou de municipalités de quartier, et un grand nombre de maires adjoints et conseillers municipaux. Ces élus locaux représentent près de six millions de citoyens turcs.

18. Ces maires sont en très large majorité membres ou proches du HDP ou « Parti Démocratique des Peuples ». Le HDP est très largement représentatif de la communauté kurde malgré un élargissement très sensible de son électorat à d'autres minorités, depuis les élections législatives de juin 2015. Cet élargissement avait permis au HDP de franchir pour la première fois la barre des 10 % des votants indispensable pour pouvoir siéger dans la Grande Assemblée nationale de Turquie.

19. Ces destitutions sont liées à la lutte contre le terrorisme en général plutôt qu'à une accusation de participation à la tentative de coup d'Etat. Nombre d'entre elles étaient intervenues avant la tentative de coup d'Etat et avaient été à l'origine des préoccupations du Congrès dès le début de l'année dernière. Comme cela a été évoqué auprès des rapporteurs, c'est en raison de leur soutien supposé au terrorisme, soit matériellement (certains sont accusés d'avoir aidé, directement ou indirectement, avec les moyens de leurs municipalités), soit dans leurs propos ou à travers leur participation à certaines réunions considérées comme favorables au parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) ou, tout simplement, à une demande de plus grande autonomie de certaines régions du sud-est à majorité kurde, que ces maires ont été destitués et, dans de nombreux cas, arrêtés.

20. La plupart des accusations contre les maires destitués et emprisonnés sont portées en vertu de la loi turque sur l'antiterrorisme n° 3713 du 12 avril 1991 et concernent des positions politiques prises dans l'exercice de leurs fonctions plutôt que de quelconques détournements de ressources municipales. Les rapporteurs partagent les préoccupations de l'Assemblée parlementaire et du Commissaire aux droits de l'homme quant à « l'ampleur alarmante du recours à une notion extrêmement large du terrorisme pour punir des déclarations non violentes et la criminalisation du moindre message qui semble simplement coïncider avec des intérêts perçus comme étant ceux d'une organisation terroriste. »⁷. Les rapporteurs s'inquiètent de l'interprétation large donnée à la loi sur l'antiterrorisme. Celle-ci ne satisfait pas aux standards du Conseil de l'Europe et mène à la criminalisation et à la poursuite d'élus locaux, ainsi que de journalistes et de militants des droits de l'homme.

21. Quatre maires appartenant à d'autres formations ont subi le même sort : l'un, représentant de la commune concernée la plus importante, Adana, cinquième ville de Turquie - située près de la côte sud - avec plus de 1 500 000 habitants, appartient au MHP, « Parti d'Action Nationaliste ». Les trois autres sont membres du parti majoritaire AKP, « Parti de la Justice et du Développement ». Ils appartiennent soit à une commune du département de Konya, au centre sud, soit à des provinces du Nord (Giresun et Erzurum). On notera que toutes les autres municipalités ayant à leur tête un maire HDP, sont situées soit au sud-est soit au centre-est du pays.

22. On peut noter une certaine similitude avec des situations qu'il a déjà été donné aux rapporteurs du Congrès de dénoncer, notamment dans le rapport d'enquête de 2007 sur la situation à Sur / Diyarbakir⁸ et dans le rapport de monitoring de 2011 sur la situation de la démocratie locale en Turquie⁹. Dans tous ces cas, les destitutions ou arrestations de maires (notamment ceux de Sur ou de Diyarbakir) concernaient l'aire géographique du sud-est et étaient en relation avec la question kurde, et alors même que l'état d'urgence n'avait pas été proclamé.

23. La situation n'est pas, en soi, substantiellement nouvelle, sauf dans son caractère plus systématique, et dans un contexte où l'intervention des autorités est, cette fois, légitimée, non seulement par la situation dans le sud-est mais aussi par un certain nombre de circonstances nouvelles, notamment l'état d'urgence.

24. L'une des caractéristiques de ces mesures, sur laquelle le Congrès a déjà attiré l'attention dans son rapport de 2014 sur Leyla GÜVEN¹⁰, est le recours excessif par les autorités turques à la détention préventive, qui dure souvent plusieurs années. Aucun des 90 « co-maires » en prison¹¹ n'a été déclaré coupable d'une infraction et la plupart d'entre eux sont toujours dans l'attente d'un procès. Selon les

7 Résolution 2121 (2016) de l'Assemblée parlementaire sur « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie », 22 juin 2016

8 [Rapport de la Mission d'enquête du Congrès \(8 - 10 août 2007\) - Démocratie Locale en Turquie - Situation à Sur / Diyarbakir \(Sud-Est de l'Anatolie, Turquie\)](#)

9 Rapport du Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale en Turquie, mars 2011

10 [Résolution 367 \(2014\) - La situation de Leyla Güven et d'autres élus locaux en détention en Turquie](#)

11 A la date du 29 mars 2017

avocats représentant les accusés, la plupart des accusations portées contre ces élus locaux portent sur des idées qu'ils ont exprimées, ce qui ne peut justifier de telles détentions. Les rapporteurs ont souligné que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a récemment rappelé aux autorités turques l'importance du respect de la présomption d'innocence (article 6, paragraphe 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme)¹².

25. Les rapporteurs sont également préoccupés par ce qui semble être une pratique systématique consistant à placer les maires dans des prisons très éloignées de leurs foyers, ce qui rend extrêmement difficile le contact avec leurs avocats et leurs familles. Ils signalent également des informations selon lesquelles un grand nombre de personnes concernées auraient été placées en isolement pendant de longues périodes à la suite de leur détention.

26. L'élément nouveau tient aux justifications des poursuites engagées contre les élus locaux et, particulièrement, à l'utilisation de l'état d'urgence pour renforcer les possibilités d'intervention dans la vie des collectivités turques.

27. La possibilité de remplacer systématiquement les maires arrêtés ou destitués par des fonctionnaires nommés est particulièrement symptomatique de l'affaiblissement de la démocratie locale en Turquie. Dans les communes les plus importantes, la décision est prise par le gouverneur – qui dans certains cas confie la tâche de « délégué » - ou « mandataire¹³ » à un de ses vice-gouverneurs, et par les vice-gouverneurs eux-mêmes (Caimakans) dans les collectivités plus petites. Les maires nommés sont généralement des fonctionnaires locaux. Cependant, - s'agissant notamment du remplacement de membres des conseils municipaux - des personnes proches ou des membres du parti au pouvoir ont pu remplacer les élus destitués ou arrêtés.

28. Les réunions auxquelles la délégation du Congrès a participé lors de ses visites ont été particulièrement éclairantes sur la manière dont les nouvelles mesures concernant les maires et les conseillers municipaux ont été appliquées. La délégation a ainsi successivement rencontré le maire délégué (« caretaker mayor ») de Diyarbakir, plusieurs juristes, dont les avocats des élus emprisonnés ou démis, des élus locaux du parti HDP, le principal représentant élu de l'AKP au plan local, le Gouverneur de Diyarbakir, des membres de l'Union des municipalités de la région de l'Anatolie du sud-est et des représentants de la société civile.

29. En novembre 2016, les deux « co-maires » de la ville de Diyarbakir ont été placés en détention. Ils ont été remplacés par un maire délégué nommé par le gouvernement, qui est lui-même un ancien sous-gouverneur. Il dirige la municipalité entouré de cinq responsables administratifs nommés, sans que le conseil municipal ne soit convoqué. De nombreux employés ont été suspendus ou démis de leurs fonctions. Le dispositif de sécurité aux abords de la mairie de Diyarbakir est particulièrement important, ce qui rend très difficile l'accès normal aux services municipaux.

30. L'attention de la délégation a été attirée sur le cas particulier des destitutions de « co-maires » dont 81 auraient été destitués et emprisonnés selon l'association des municipalités du sud-est de l'Anatolie¹⁴. Parmi ceux-ci une majorité sont des femmes.

31. L'appellation de « co-maire » ne figure pas dans la législation turque. La pratique a été introduite dans la partie kurde du pays à la suite des dernières élections locales pour promouvoir la parité hommes-femmes, chaque municipalité étant ainsi dirigée par un tandem « mixte » élu. Selon le vice-ministre de l'Intérieur¹⁵, cette pratique avait été tolérée par les autorités d'Ankara en marge de la législation dans un souci de conciliation. Ces « co-maires » se sont montrés particulièrement actifs dans leur volonté de changer les modes de gestion et d'encourager une plus grande décentralisation.

32. Certains interlocuteurs ont attiré l'attention de la délégation du Congrès sur les premières décisions prises par les maires nommés, tels que la fermeture de crèches et de refuges pour les femmes victimes de violences conjugales, qui sont contraires aux recommandations du Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n°210, « Convention d'Istanbul »), actuellement présidé par la Turquie.

¹² CommDH(2016)35. [Memorandum on the human rights implications of the measures taken under the state of emergency in Turkey, 7 October 2016](#) (disponible seulement en anglais et en turc)

¹³ « Kayyum » en turc, se traduit par « trustee » en anglais. Certains textes officiels parlent de « caretaker »

¹⁴ A la date du 31 janvier 2017

¹⁵ La délégation du Congrès a rencontré M. Sebahattin ÖZTÜRK, le 20 décembre 2016.

33. Parmi les « co-maires » emprisonnés, il faut mentionner un membre du Congrès, Mme Nurhayat ALTUN, « co-maire » de Tunceli, qui a été arrêtée le 17 novembre 2016, soit peu de temps après sa participation à la 31^e session plénière du Congrès, et qui est maintenue en détention dans la prison de type F de Kocaeli¹⁶.

34. Au-delà de la situation des élus locaux, le travail du Congrès a également été affecté par les restrictions de voyage imposées aux universitaires au lendemain de la tentative de coup d'État. L'un des membres turcs du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale n'a pas pu se rendre à la réunion annuelle du Groupe en 2016, organisée les 22 et 23 septembre, n'ayant pas obtenu l'autorisation nécessaire pour se rendre à Strasbourg.

3. FONDEMENTS JURIDIQUES DES DESTITUTIONS D'ELUS LOCAUX

35. Les rapporteurs se sont référés au rapport¹⁷ du Commissaire aux droits de l'homme, élaboré à l'issue de sa visite à Ankara du 27 au 29 septembre 2016. Le contexte juridique dans lequel les destitutions de maires élus et, surtout, leur remplacement par maires désignés par les autorités centrales nécessite d'être examinée. Il conviendra aussi d'apprécier la portée de ces destitutions au regard de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par la Turquie.

A. Remarques juridiques générales

36. La Constitution turque, adoptée par référendum le 7 novembre 1982, comporte des dispositions destinées à prévenir ou à réprimer « l'abus de droit ». Ces dispositions sont d'ailleurs beaucoup plus développées que dans la plupart des constitutions européennes.

On peut en citer quelques exemples:

- L'article 14 de la Constitution turque, figurant à la « deuxième Partie - Droits et devoirs fondamentaux », paragraphe III intitulé « non abus des droits et libertés fondamentaux », prévoit qu' « Aucun des droits et libertés fondamentaux inscrits dans la Constitution ne peut être exercé sous forme d'activités ayant pour but de porter atteinte à l'intégrité indivisible de l'Etat du point de vue de son territoire et de sa nation ou de supprimer la République Démocratique et laïque fondée sur les droits de l'homme [...] ». L'article 15, consacré, avant même l'énoncé des droits, à la « suspension de l'exercice des droits et libertés fondamentaux », précise qu' « En cas de guerre, de mobilisation générale, d'état de siège ou d'état d'urgence, l'exercice des droits et libertés fondamentaux peut être partiellement ou totalement suspendu ou des mesures contraires aux garanties dont la Constitution les assortit peuvent être arrêtées, dans la mesure requise par la situation et à condition de ne pas violer les obligations découlant du droit international ».
- Le chapitre IV « Droits et devoirs politiques » prévoit que les « statuts, les programmes et les activités des partis politiques ne peuvent aller à l'encontre de l'indépendance de l'Etat, de son intégrité indivisible du point de vue du territoire et de la nation [...] »
- La question de l'état d'urgence est traitée par les articles 119 à 121, figurant à la troisième partie, « Organes fondamentaux de la République », au titre II consacré à « l'exécutif ». Celui-ci peut être proclamé, notamment, « en cas d'apparition d'indices sérieux d'extension d'actions violentes visant à renverser l'ordre démocratique libre instauré par la Constitution ou à supprimer les droits et libertés fondamentaux ou en cas de perturbation sérieuse de l'ordre public en raison d'actes de violence » pour une durée ne dépassant pas six mois mais susceptible d'être prolongée de quatre mois en quatre mois. L'instauration et la prolongation de l'état d'urgence doivent faire l'objet de l'approbation de la Grande Assemblée nationale. « Le Conseil des Ministres, réuni sous la présidence du Président de la République peut édicter des décrets-lois dans les matières qui rendent l'état d'urgence nécessaire » (article 121).

37. L'état d'urgence se traduit par d'importantes restrictions aux possibilités de contrôle juridictionnel. Il est notamment possible de limiter les conditions d'application du sursis à exécution d'un acte administratif (article 125 de la Constitution). Par ailleurs, les décrets-lois n'ayant ni le statut d'acte administratif, ni celui d'acte législatif, ne peuvent, en fait ou en droit, faire l'objet d'aucun recours. L'article 148 relatif à la Cour

¹⁶ A la date du 31 janvier 2017

¹⁷ [Commissaire aux droits de l'homme, Memorandum on the human rights implications of the measures taken under the state of emergency in Turkey, octobre 2016 \(en anglais seulement\)](#)

Constitutionnelle en tire les conséquences: « les décrets-lois édictés, en période d'état d'urgence, d'état de siège ou de guerre ne peuvent pas faire l'objet d'un recours en inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle, ni quant à la forme, ni quant au fond ». ». C'est dans le cadre de cette législation qu'a été pris le décret-loi n°674 du 1er septembre 2016. La conformité de ce décret-loi aux dispositions de la Constitution n'a pas encore été établie¹⁸.

38. On peut également s'interroger sur le fait que ce décret-loi ait pu servir de support à l'instauration de mesures restreignant l'autonomie locale par le remplacement des élus par des fonctionnaires nommés. L'article 15 de la Constitution dispose que les décrets d'urgence ne devraient pas violer les obligations de la Turquie au regard du droit international, ce qui doit inclure ses engagements pris en tant qu'Etat partie à la Charte européenne de l'autonomie locale. Les décrets d'urgence, par leur nature, ne devraient s'appliquer que pendant la durée de l'état d'urgence. En particulier, ils ne devraient pas tendre à modifier d'autres lois, auquel cas le décret acquerrait un caractère permanent¹⁹.

39. Il a été indiqué à la délégation que la proposition de remplacer les élus destitués par des fonctionnaires nommés avait été soumise au Parlement dans la première moitié de l'année 2016, mais avait été retirée avant l'été en raison des réserves manifestées par les quatre groupes politiques. Cette mesure a par la suite été introduite par un décret d'urgence en septembre 2016 après la tentative de coup d'Etat.

40. Des interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs ont considéré que la procédure du décret-loi n'aurait dû être utilisée que dans le contexte de la tentative avortée de coup d'Etat et la recherche des responsabilités.

41. Les destitutions de maires et leur remplacement doivent être replacés dans un contexte de destitutions de plusieurs dizaines de milliers de magistrats, procureurs, militaires, fonctionnaires, et la fermetures d'organisations non gouvernementales et de médias.

42. A cet égard, les maires pâtissent, comme les autres catégories de personnes visées, d'une insuffisante définition de l'infraction terroriste et, comme le rappelle le Commissaire aux droits de l'homme dans son rapport, « du très grand éloignement (introduit par les décrets), du caractère quasi illimité des pouvoirs discrétionnaires accordé aux autorités administratives et au gouvernement dans de nombreux domaines, par dérogation aux garanties ordinairement applicables dans une société démocratique pour la sauvegarde de l'état de droit et des droits de l'homme ». A titre d'exemple, il a été indiqué à la délégation que dans certaines communes du sud-est, le remplacement de conseillers municipaux avait eu pour effet de changer la majorité au sein des conseils.

43. Les mesures prises en application de l'état d'urgence à l'encontre des élus locaux peuvent apparaître comme une nouvelle étape d'une certaine « recentralisation ». Ces mesures risquent de porter atteinte à l'exercice de la démocratie locale en Turquie, éloignant le pays de ses engagements vis-à-vis de la mise en œuvre de la Charte de l'autonomie locale.

B. L'évolution de la tutelle en Turquie et la Charte européenne de l'autonomie locale

44. Sans revenir sur les réserves formulées par tous les régimes qui se sont succédés depuis la proclamation de la République face à toute revendication d'autonomie, l'article 127 de la Constitution manifeste une méfiance évidente à l'égard de l'autonomie locale: « Le règlement des contestations relatives à l'acquisition de la qualité d'organe élu d'une administration locale et à la perte de cette qualité est soumis à un contrôle judiciaire. Toutefois, les organes des administrations locales ou leurs membres à l'encontre desquels une enquête ou des poursuites ont été engagées pour une infraction commise dans l'exercice de leurs fonctions peuvent, à titre provisoire, être suspendus de leur fonction par le ministre de l'Intérieur, jusqu'à la décision juridictionnelle définitive ».

45. De plus, toujours selon l'article 127 de la Constitution, « l'administration centrale a le droit d'exercer une tutelle administrative sur les administrations locales dans le cadre des principes et modalités définis par la loi, en vue d'assurer l'accomplissement des services locaux, conformément au principe d'unité de l'administration, la cohésion au sein des services publics et la sauvegarde de l'intérêt général et de veiller à ce que les besoins locaux soient satisfaits d'une manière appropriée ».

¹⁸ Opinion de la Commission de Venise sur les décrets-lois d'urgences adoptés à la suite de la tentative de coup d'Etat du 15 juillet 2016 en Turquie (Opinion n°865/2016) (seulement en anglais)

¹⁹ Ibid

46. Cette méfiance va donc bien au-delà de la question de l'état d'urgence et les demandes constantes du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en faveur d'un assouplissement et un allègement de la tutelle sont restées sans effet²⁰. Aucun programme de révision constitutionnelle ne semble à ce jour envisagé sur ce point. .

47. Au contraire, on peut estimer que les réformes territoriales les plus récentes ont emprunté un chemin inverse. La réforme de 2012, en transformant 30 provinces sur 81 en « aires métropolitaines » a considérablement renforcé les pouvoirs de l'administration d'Etat en lui confiant un travail de coordination.

48. L'article 22 du décret-loi du 1er septembre 2016 parachève cette évolution et introduit un article additionnel à vocation permanente à la loi sur les provinces obligeant les autorités provinciales, les autorités municipales, des villages et autres institutions publiques à répondre aux demandes des gouverneurs en ce qui concerne leurs décisions d'infrastructure et d'implantation.

49. Selon l'opinion émise par les rapporteurs de la Commission de Venise sur le cadre légal régissant le couvre-feu en Turquie²¹, avant la tentative de coup d'Etat, les autorités turques auraient de leur propre aveu préféré recourir à une interprétation large de la loi n°5442 sur l'administration provinciale (article 11.c) plutôt que de faire référence aux règles constitutionnelles d'instauration de l'état d'urgence. Il y a là manifestement une sous-estimation de l'esprit communément retenu de la Charte qui doit présider aux relations entre les autorités de l'Etat et les autorités locales.

50. L'ensemble des questions liées à la mise en œuvre des mesures de l'état d'urgence affectent, directement ou indirectement, plusieurs dispositions de la Charte et c'est à la lumière de ces dispositions qu'elles doivent être appréciées, même si d'autres considérations tout aussi légitimes et sérieuses doivent être prises en compte: la situation d'insécurité en Turquie et la nécessité de préserver le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

51. Cependant les mesures prises par la Turquie pour préserver la démocratie et ses institutions doivent être adéquates et proportionnées. Les rapporteurs ont souligné cette nécessité auprès de leurs interlocuteurs gouvernementaux.

52. La situation créée par l'état d'urgence et les décrets adoptés dans ce cadre affectent certains articles de la Charte, et notamment :

- Le Préambule de la Charte lui-même et, en particulier le considérant selon lequel « les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique », ce qui suppose de définir pour elles une place effective dans la structure de l'Etat et la possibilité pour les citoyens de participer à leur gestion ;
- L'article 3, qui affirme que le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de gestion de leurs propres affaires, suppose « des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel » ;
- L'article 4-4 dispose : « les compétences [...] des collectivités locales ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale que dans le cadre de la loi ». Cela signifie que si des mesures exceptionnelles doivent être prises par le législateur elles doivent avoir un caractère temporaire et être ratifiées par le législateur, à savoir le Parlement, dans les meilleurs délais ;
- L'article 7 : « le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat [...] les fonctions incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux » ;
- L'article 8 : « tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les termes et dans les cas prévus par la Constitution et par la loi [...]. Le contrôle administratif [...] doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver » ;

20 Recommandation 301 (2011) et Exposé des motifs CG(20)6 du Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale en Turquie

21 [CDL-AD\(2016\)010 – Turkey – Opinion on the legal framework governing curfews, 14 June 2016](#)

- L'article 9 qui fonde le droit des collectivités locales à des « ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences » ;
- L'article 11 qui fonde l'existence « d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne ». La Turquie n'a certes pas ratifié cet article, mais cette obligation résulte d'abord d'une obligation plus générale issue du droit commun et du droit international : celle pour tout citoyen de disposer d'un droit de recours effectif. Ce droit ne saurait être réduit que de manière temporaire et dans une mesure limitée comme le prévoit la Convention européenne des droits de l'homme et du citoyen.

53. Cette dernière disposition de la Charte prend aujourd'hui une résonance particulière dès lors que, selon de nombreux témoignages, des personnes ont été arrêtées et mises en détention sans que des charges suffisantes n'aient été réunies contre elles. Les « purges » massives auxquelles ont été soumises les administrations tant nationales que locales, et même les organes judiciaires (environ 3000 magistrats sont concernés), n'ont pu, par leur soudaineté même, être conduites selon les principes fondamentaux de la personnalisation des délits et des peines et de la présomption d'innocence.

ANNEXE

Programme de la première visite (3-4 octobre 2016)

**Lundi 3 octobre 2016
Ankara**

- 10:15 – 12:00** **Rencontre avec des membres de l'AKP**
- **Erol KAYA**, vice-président de l'AKP, en charge des autorités locales, député et ancien maire
 - **Hayrettin GUNGOR**, Secrétaire général de l'UMT
- 14:00 – 15:30** **Rencontre avec des membres de l'HDP**
- **Hişyar OZSOY**, Député de Bingol, vice-président de l'HDP
 - **Gültan KISANAK**, co-président du GABB et maire de la municipalité métropolitaine de Diyarbakır
 - **Tuncer BAKIRHAN**, co-président du GABB et maire de Siirt
 - **Gülistan AKEL**, "co-maire" destitué de Batman
 - **Serra BUCAK**, membre du Congrès et membre du conseil municipal de Diyarbakır
- 16:00 – 18:30** **Rencontre avec des membres du CHP**
- **Seyit TORUM**, député, vice-président en charge des collectivités locales
 - **Kemal KILICDAROGLU**, député, Président général du CHP
- 19:00 – 20:00** **Rencontre avec des diplomates** organisée par **Kees VAN RIJ**
Ambassadeur des Pays-Bas

**Mardi 4 octobre 2016
Ankara**

- 10:30 – 12:00** Rencontre avec **Ulas BAYRAKTAR**, **Université de Mersin**, Département d'administration publique, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie **locale**
- 12:30 – 14:00** Déjeuner avec **Rusen KELES**, ancien membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale
- 14:30 – 16:30** Rencontre avec **Sadir DURMAZ**, député, chef adjoint du MHP

Programme de la seconde visite (18-20 décembre 2016)

Dimanche 18 décembre 2016 Istanbul

- 20:30** Dîner avec :
- **Hasan AKGUN**, membre du Congrès et maire de Büyükçekmece / Istanbul
 - **Yavuz MILDON**, ancien Président du Congrès
 - **Abdülhamit PEHLİVAN**, Directeur des relations internationales
 - **Erkan AKYOLLU**, Conseiller des relations internationales

Lundi 19 décembre 2016 Diyarbakır

- 12:30 - 13:30** Rencontre avec **Cumali ATILLA**, maire délégué (« caretaker mayor ») de Diyarbakır
- 13:45 - 14:45** Déjeuner avec **les avocats représentant des maires emprisonnés**
- 15:00 - 16:00** Rencontre avec des **élus locaux du HDP**
- 16:15 - 16:45** Rencontre avec des **élus locaux de l'AKP**
- 17:00 - 18:00** Rencontre avec **Huseyin AKSOY**, Gouverneur de Diyarbakır
- 18:15 - 19:15** Rencontre avec l'**Union des municipalités de la région de l'Anatolie du sud-est (GABB)**
- 19:30 - 20:30** Rencontre avec des **représentants** de la société civile

Mardi 20 décembre 2016 Ankara

- 10:30 - 12:00** Rencontre avec **Sebahattin ÖZTÜRK**, Vice-Ministre de l'Intérieur
- 12:15 - 13:45** Déjeuner avec **Lars WAHLUND**, Ambassadeur de Suède et **des diplomates en poste à Ankara**
- 14:00 - 15:00** Rencontre avec **Selahaddin MENTES**, Sous-Secrétaire d'Etat adjoint au Ministre de la Justice
- 15:30 - 16:30** Rencontre avec **Hayrettin GÜNGÖR**, Secrétaire Général, Union des municipalités de Turquie