

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 471 (2022)¹ Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale »;

b. à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale »;

c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi;

d. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier à aux objectifs 11, « Villes et communautés durables », et 16, « Paix, justice et institutions efficaces »;

e. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018;

f. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019;

g. à la Recommandation 301 (2011) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Turquie;

h. à la Résolution 416 (2017) et à la Recommandation 397 (2017) du Congrès relatives à la Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie;

i. à la Résolution 450 (2019) et à la Recommandation 439 (2019) du Congrès, « Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019) »;

j. à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie;

k. au commentaire contemporain du rapport explicatif à la Charte européenne de l'autonomie locale adopté par le Forum statutaire du Congrès le 7 décembre 2020;

l. à l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur le remplacement des candidats élus et des maires en Turquie (CDL-AD(2020)011).

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Turquie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 21 novembre 1988 et l'a ratifiée le 9 décembre 1992. La Charte est entrée en vigueur pour la Turquie le 1^{er} avril 1993. Lors de la ratification, la Turquie a déclaré ne pas être liée par les articles 4.6, 6.1, 7.3, 8.3, 9.4, 9.6, 9.7, 10.2, 10.3 et 11;

b. la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après la « commission de suivi ») a chargé initialement M. Jakob Wienen (Pays-Bas, PPE/CCE), en tant que rapporteur sur la démocratie locale, et M^{me} Yoomi Renström (Suède, SOC/G/PD), en tant que rapporteure sur la démocratie régionale, de préparer et soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie. La délégation du Congrès, assistée de prof. Angel M. Moreno, président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte, et du Secrétariat du Congrès, a effectué une visite en deux parties en Turquie;

c. la visite de suivi s'est déroulée du 1^{er} au 4 octobre 2019 (première partie de la visite) et du 11 au 13 novembre 2019 (deuxième partie). Le rapport a été adopté par la commission de suivi en février 2020. Les projets de recommandation et de résolution n'ont pas pu être adoptés au cours de la session du Congrès en raison de la pandémie de covid. Entre-temps, les deux rapporteurs ont quitté le Congrès. En conséquence, la commission de suivi a nommé Vladimir Prebilič, Slovénie (L, SOC/V/DP), et David Eray, Suisse (R, PPE/CCE), et les a chargés de mettre à jour l'exposé des motifs avant sa soumission au Congrès lors de l'une de ses sessions en 2022. À cette fin, une troisième partie de la visite de suivi a eu lieu le 1^{er} décembre 2021. En Turquie, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions de gouvernement de tout niveau ainsi que les dirigeants des principaux partis nationaux et des membres d'organisations non gouvernementales, ainsi que des représentations diplomatiques étrangères. Les programmes détaillés des trois parties de la visite figurent en annexe de l'exposé des motifs de la présente recommandation;

d. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la République de Turquie auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors des visites pour les informations et les commentaires transmis.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2^e séance (voir le document CG(2022)42-14, exposé des motifs), corapporteurs : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP), et David ERAY, Suisse (R, PPE/CCE).

3. Le Congrès note avec satisfaction :

le taux de participation remarquable lors des élections locales de Turquie (plus de 84 % en 2019). Ce taux – l'un des plus élevés dans les États membres du Conseil de l'Europe – témoigne du vif intérêt des citoyens pour l'autonomie locale.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

a. le peu de progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Recommandation 397 (2017) du Congrès relative à la Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie. Le gouvernement continue de suspendre des maires faisant l'objet d'une enquête pénale (article 7.1 de la Charte) basée sur la définition trop large du « terrorisme » contenue dans la législation antiterroriste, et de remplacer ces maires par des responsables non élus (article 3.2), portant ainsi gravement atteinte au choix démocratique des citoyens turcs et nuisant au bon fonctionnement de la démocratie locale en Turquie ;

b. le refus des administrations électorales de certaines provinces, en violation du principe d'équité des élections, d'accorder à plusieurs candidats ayant été élus maires dans des communes du sud-est de la Turquie les certificats électoraux requis (*mazbata*), qui sont indispensables pour leur investiture (article 3.2) ;

c. la double fonction du gouverneur en tant qu'agent de l'État et président du comité exécutif de la province, ce qui ne garantit pas, comme le veut l'esprit de la Charte, la séparation nécessaire entre l'État et l'administration locale (article 3.2) ;

d. la tutelle administrative sur les activités et les décisions des collectivités locales reste inscrite dans la Constitution et appliquée en pratique. La surréglementation et l'interventionnisme de l'État dans l'élaboration des décisions des collectivités locales prennent la forme d'un contrôle sur l'efficacité des tâches et responsabilités propres des collectivités locales et limitent la capacité de ces dernières à exercer des compétences pleines et entières (articles 4.4 et 8.2) ;

e. l'absence de consultation des collectivités locales concernées lors des modifications des limites territoriales introduites par la législation (article 5), qui reflète aussi plus généralement le niveau peu satisfaisant de communication et de dialogue entre le pouvoir central et les collectivités locales de Turquie ;

f. la capacité limitée des autorités locales pour déterminer le taux des impôts locaux (article 9.3) et le fait qu'une large proportion des recettes locales (plus de la moitié) provient encore du budget de l'État, ce qui limite globalement l'autonomie financière des collectivités locales ;

g. les pressions supplémentaires auxquelles les collectivités locales du sud-est du pays sont confrontées concernant la prestation de services essentiels tels que le logement, l'alimentation et l'assainissement, du fait d'un afflux sans précédent de réfugiés et de demandeurs d'asile.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités turques à :

a. modifier la définition du terrorisme contenue dans la législation antiterroriste en vigueur, afin que cette définition n'autorise pas une interprétation trop large et qu'elle garantisse une application stricte de la loi par le gouvernement ainsi que le respect des droits de l'homme et des valeurs de la démocratie représentative ;

b. mettre un terme à la pratique actuelle de suspension de maires sans décision judiciaire, à s'efforcer du mieux possible de concilier la lutte légitime contre le terrorisme et les exigences de la vie démocratique locale et, par conséquent, à n'avoir recours à la suspension de maires que de manière aussi prudente et restrictive que possible, avec pour objectif de respecter la présomption d'innocence et le système d'élection démocratique des représentants ;

c. mettre un terme à la pratique consistant à nommer un administrateur gouvernemental dans les municipalités où le maire a été suspendu et à modifier le cadre juridique de manière que, si un maire est suspendu, le conseil ait la possibilité de désigner parmi ses membres un maire par intérim, comme le permettait la version initiale de la loi de 2005 sur les communes (article 45), jusqu'à ce que la situation du maire suspendu soit clarifiée ;

d. veiller à ce que les candidats qui ont été autorisés à se présenter aux élections et qui les ont remportées jouissent effectivement du droit d'exercer leur mandat ;

e. apporter à la loi les modifications nécessaires pour que le gouverneur ne soit plus, *de jure*, le chef de l'administration provinciale spéciale et le président de son comité exécutif, et à permettre au conseil général des autorités locales de nommer et révoquer le chef et le président du comité exécutif ou, à défaut, à introduire leur élection au suffrage universel direct ;

f. appliquer le principe constitutionnel de la tutelle administrative à un degré d'intensité aussi faible que possible, dans l'esprit de la Charte, afin de protéger et de garantir l'autonomie locale et de limiter le contrôle sur les collectivités locales, en particulier dans le domaine des finances, de l'emprunt et de la planification, en le rendant plus objectif et prévisible ;

g. renforcer la consultation des collectivités locales, en particulier en cas de fusion ou de modification de leurs limites territoriales ;

h. augmenter la proportion des recettes locales propres et à améliorer la compétence des collectivités locales quant à la réglementation et la fixation des taux concernant leurs propres impôts, par le biais de la décentralisation budgétaire ;

i. prendre des mesures pour développer le contrôle interne des comptes et des finances des collectivités locales ;

j. envisager la ratification des articles 7.3, 9.4, 9.7 et 10.3 de la Charte, puisqu'ils sont respectés dans les faits ;

k. prendre les mesures nécessaires pour encourager la participation des femmes à la vie politique locale ;

l. signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Turquie, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.