



Strasbourg, le 18 juin 2020

CDL-AD(2020)011

Opinion No. 979/2019

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

TURQUIE

AVIS

SUR

LE REMPLACEMENT DE CANDIDATS ÉLUS ET DE MAIRES

**Adopté par la Commission de Venise le 18 juin 2020
dans le cadre d'une procédure écrite
qui a remplacé la 123^e session plénière**

sur la base des observations de

**M. Peter BUßJÄGER (membre, Liechtenstein)
M. Paolo G. CAROZZA (membre, Etats-Unis d'Amérique)
M. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (membre, Espagne)
M. Timothy OTTY (membre, Royaume-Uni)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Normes	6
IV.	Analyse	7
A.	Les décisions du CES (11 avril 2019)	7
1.	Le principe du suffrage libre	7
2.	Le principe de la prééminence du droit.....	8
a.	La non-investiture des six maires HDP élus.....	8
b.	Attribution des postes de maires aux candidats du parti AK.....	14
B.	Les décisions du ministère de l'Intérieur (19 août 2019)	15
1.	Préoccupations relatives au cadre juridique exprimées dans des avis antérieurs 16	
a.	Procédure législative.....	16
b.	Nécessité et proportionnalité des changements législatifs	16
c.	Ingérence dans l'autonomie locale.....	18
2.	Problèmes supplémentaires concernant l'application de la loi dans le contexte des élections locales de 2019	19
V.	Conclusion.....	20

I. Introduction

1. Par une lettre en date du 17 décembre 2019, le Secrétaire général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, M. Andreas Kiefer, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur une série de décisions prises à l'encontre de candidats élus et de maires après les élections locales du 31 mars 2019, dans le sud-est de la Turquie. Ces décisions ont refusé l'investiture comme maires à plusieurs candidats qui avaient remporté le scrutin et destitué les maires des métropoles de Diyarbakır, de Mardin et de Van, qui ont été remplacés par des gouverneurs de chaque région en qualité « d'administrateurs ».
2. M. Bußjäger, M. Carozza, M. Castellà Andreu et M. Otty sont intervenus en qualité de rapporteurs pour le présent avis.
3. Les 6-7 février 2020, une délégation de la Commission composée de MM. Carozza, Castellà Andreu et Otty, accompagnée par M. Janssen du Secrétariat, s'est rendue à Ankara pour rencontrer des représentants du ministère de la Justice, de la Cour constitutionnelle, du ministère de l'Intérieur, du Conseil électoral suprême et des principaux partis politiques représentés au Parlement, ainsi que des représentants de la société civile.
4. Le présent avis a été rédigé sur la base des observations formulées par les rapporteurs et des conclusions de la visite à Ankara. Il a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors d'une réunion virtuelle tenue le 15 juin 2020 et par la Commission de Venise le 18 juin 2020, dans le cadre d'une procédure écrite qui a remplacé la 123e session plénière à Venise, en raison de la maladie COVID-19.

II. Contexte

5. La Turquie a organisé des élections locales le 31 mars 2019 ainsi qu'un nouveau scrutin pour élire le maire d'Istanbul le 23 juin 2019. Il s'agissait d'élire les conseillers des provinces et des communes, les maires des communes ordinaires et ceux des métropoles comme Istanbul, Ankara et d'autres grandes villes, ainsi que les mukhtars et les membres de conseils des sages des villages et des quartiers des villes. L'observation des élections a été assurée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après : le Congrès).¹
6. Contrairement aux élections présidentielles et législatives de juin 2018, les élections locales de 2019 n'ont pas été organisées dans le cadre de l'état d'urgence initialement décrété après le coup d'Etat manqué de juillet 2016 et levé après les élections de 2018. Cela dit, comme le fait observer le Congrès dans son rapport d'observation des élections, « les arrestations et poursuites massives de plus de 100 000 personnes, parmi lesquelles de nombreux journalistes, et les révocations de plus de 150 000 fonctionnaires² en vertu de décrets d'urgence ont encore des effets sur la société, en particulier dans le secteur de la justice, où un tiers environ des fonctionnaires ont été révoqués. Notons enfin que de nombreuses mesures adoptées pendant l'état d'urgence ont depuis été introduites dans la législation ordinaire et se sont donc aussi appliquées lors des élections locales de 2019. »³
7. Le rapport du Congrès déclare également qu'il s'inquiétait « tout particulièrement des conséquences concrètes, pour l'autonomie locale en Turquie, des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Des dizaines de maires et conseillers locaux (pour la plupart du HDP⁴) élus

¹ Voir le rapport d'observation des élections du Congrès du 31 octobre 2019, CG37(2019)14:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680981fca>.

² Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités turques ont indiqué que le nombre correct de fonctionnaires révoqués était de 125 678.

³ Ibid., paragraphe 8.

⁴ Parti démocratique des peuples

dans plus d'une cinquantaine de villes, en particulier dans le sud-est du pays, ont été placés en détention préventive sur la base d'accusations de liens avec le terrorisme et remplacés par des administrateurs nommés par les autorités centrales »⁵. Selon le rapport du Congrès, « quelque 125 000 personnes n'étaient pas éligibles aux élections locales, du fait qu'elles avaient été démis de leurs fonctions en vertu de décrets pris dans le cadre de l'état d'urgence, le plus souvent en raison d'accusations liées au terrorisme. »⁶

8. Le rapport du Congrès contient aussi des déclarations sur plusieurs événements de la période post-électorale, dont ceux qui font l'objet du présent avis.

9. Le premier événement s'est produit le 11 avril 2019, quand le Conseil électoral suprême (CES) a décidé (à la majorité) de refuser l'investiture des six candidats du HDP élus dans les préfectures de Diyarbakır, d'Erzurum, de Kars et de Van. Le CES a décrété qu'ils devaient être remplacés par les candidats arrivés en deuxième position, tous affiliés au parti AK,⁷ le parti au pouvoir. Ces décisions ont été justifiées au motif que les candidats HDP en question avaient été démis de leur mandat en 2016 en raison d'accusations de terrorisme portées contre eux pendant l'état d'urgence du fait de plusieurs décrets-lois alléguant qu'ils étaient impliqués dans le coup d'Etat manqué ou le terrorisme⁸ (outre ces 6 maires du HDP, au moins⁹ 62 conseillers municipaux et provinciaux du HDP ont été privés de leur mandat après avoir remporté les élections locales).

10. Selon les informations dont disposent les rapporteurs, les décisions du CES concernant ces six candidats différents sont pratiquement identiques,¹⁰ et sont assorties de deux avis divergents.¹¹ Lors des réunions à Ankara il a été expliqué aux rapporteurs que dans certains de ces cas, les Commissions électorales de district (CEC) concernées, qui sont normalement compétentes pour la délivrance des certificats d'élection, ont émis des doutes sur la situation légale et ont saisi le CES; dans d'autres cas, le parti AK a saisi le CES pour faire appel des décisions des Commissions électorales de district respectives de reconnaître les candidats du HDP et de les investir comme maires.

11. Le HDP a fait appel des décisions du CES devant le CES, qui a rejeté les appels, et devant la Cour constitutionnelle, qui a déclaré qu'elle n'était pas compétente pour connaître de ces recours. Des recours ont ensuite été présentés à titre individuel par les candidats maires élus mais non investis, et ils sont en instance devant la Cour constitutionnelle. Des représentants de la Cour ont indiqué aux rapporteurs que celle-ci n'avait pas encore rendu de décision sur la recevabilité des recours. Notons que l'Article 79, paragraphe 2(2) de la Constitution dispose que « les décisions du Conseil électoral suprême ne peuvent être contestées devant aucune instance ». La Cour constitutionnelle avait déjà déclaré que les décisions de la CES ne pouvaient donc pas faire l'objet de recours individuels auprès de la Cour. Par conséquent, il est pour le moins vraisemblable qu'à terme la Cour constitutionnelle rejettera ces recours comme étant également hors de sa compétence. Il a été indiqué aux rapporteurs que c'est pourquoi l'un des candidats aux postes de conseillers auquel le CES a refusé l'investiture a directement saisi la Cour européenne des droits de l'homme, devant laquelle l'affaire est en instance.¹²

⁵ CG37(2019)14, paragraphe 9.

⁶ Ibid., paragraphe 35.

⁷ Parti de la justice et du développement

⁸ Les dispositions pertinentes des différents décrets-lois sont identiques.

⁹ Il n'a pas été possible de préciser le nombre exact de conseillers concernés parce que des informations discordantes ont été fournies aux rapporteurs.

¹⁰ Voir le document de référence CDL-REF(2020)020 qui reproduit l'une des six décisions du CES.

¹¹ D'après les opinions dissidentes, la décision de la majorité était notamment contraire aux exigences de sécurité et de certitude juridiques car la loi n'avait pas clairement établi, préalablement au scrutin, qu'un licenciement antérieur de la fonction publique suite aux décrets de l'état d'urgence entraînerait l'inéligibilité; de leur point de vue, il conviendrait de réorganiser des élections dans les circonscriptions concernées.

¹² Selon la jurisprudence de la CEDH, l'Article 3 du Premier Protocole additionnel à la CEDH n'est en pratique pas applicable aux élections locales. Le requérant a donc invoqué d'autres articles de la Convention en affirmant que

12. Le Président du Congrès a déclaré que les décisions du CES « portent atteinte au principe des élections équitables selon lequel les règles applicables avant le scrutin doivent aussi s'appliquer après. Les personnes [...] qui ont été autorisées à se présenter aux élections doivent aussi disposer du droit effectif d'exercer leur mandat si elles sont élues. »¹³ Des préoccupations similaires ont également été exprimées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe,¹⁴ concernant les normes de l'État de droit et les principes généraux de la démocratie, ainsi que par la Commission européenne dans son rapport 2019 sur la Turquie. Cette dernière a déclaré que les décisions du CES « sont très préoccupantes du point de vue du respect de la légalité et de l'intégrité du processus électoral et de l'indépendance de cette institution par rapport aux pressions politiques. Elles sont contraires à l'objectif premier d'un processus électoral démocratique – qui est de veiller à ce que la volonté du peuple soit respectée. »¹⁵

13. Le deuxième événement s'est produit le 19 août 2019, quand les maires élus dans les trois villes préfectorales de Diyarbakır, Mardin et Van (tous trois du HDP) – c'est-à-dire les villes les plus peuplées des provinces du sud-est et de l'est, et les trois seules préfectures dirigées par des maires affiliés au HDP – ont été relevés de leurs fonctions sur ordre du ministère de l'Intérieur et remplacés par des gouverneurs de ces régions qualifiés « d'administrateurs ». ¹⁶ Ces décisions prétendaient s'appuyer sur le fait que des enquêtes et des poursuites pénales en lien avec le terrorisme auraient été engagées à l'encontre de ces maires. Le ministère de l'Intérieur a invoqué l'Article 127 de la Constitution et les articles 45 et 47 de la Loi n° 5393 sur les communes; les dispositions pertinentes du décret-loi d'urgence n°674 permettant de tels remplacements avaient été incorporées à l'article 45 de la loi sur les communes en novembre 2016. Le ministère de l'Intérieur a publié une déclaration reprenant le texte des décisions du 19 août 2019. ¹⁷ Les maires concernés ont fait appel devant les tribunaux administratifs locaux où leurs recours sont toujours en instance. S'agissant des poursuites pénales, un des trois maires concernés – celui de la préfecture de Mardin – a été acquitté par une décision d'un tribunal en date du 14 février 2020 de certaines accusations ayant entraîné sa suspension, mais à l'heure de finaliser le présent rapport, il n'avait pas encore repris ses fonctions ; dans ses commentaires sur le projet d'avis, le gouvernement turc a indiqué qu'une partie de l'enquête et des poursuites contre lui était toujours en cours. Le 9 mars 2020, un tribunal a condamné le maire de la préfecture de Diyarbakır à 9 ans, 4 mois et 15 jours de prison.

14. Dans sa Recommandation 439 (2019), le Congrès a invité les autorités turques « à veiller à ce que les candidats autorisés à se présenter à l'élection puissent exercer leur mandat s'ils sont élus ». ¹⁸

15. Notons que la suspension des maires et des conseillers municipaux et provinciaux du sud-est et de l'est de la Turquie et leur remplacement par des administrateurs a commencé en 2016 dans le cadre de l'état d'urgence. Au total, 94 maires ont ainsi été relevés de leurs fonctions.

la décision du CES constitue une interdiction à vie de se présenter à toute élection. Il estime que cela équivaut à une infraction au sens de l'Article 6 de la Convention et que les restrictions de sa vie professionnelle constituent une violation de son droit au respect de sa vie privée. Il invoque une violation de l'Article 6, de l'Article 8 lu conjointement avec les Articles 14 et 18, et de l'Article 13 de la CEDH. Il appartiendra à la Cour de se prononcer sur cette affaire (si elle déclare la requête recevable).

¹³ Voir le rapport d'observation des élections du Congrès du 31 octobre 2019, CG37(2019)14, page 21.

¹⁴ Lettre du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe au Président du CES, du 15 avril 2019. <https://rm.coe.int/image2019-04-16-171615-letter-addressed-to-mr-sadi-quven-president-of-/168093fe38>.

¹⁵ Document de la Commission SWD(2019) 220, p. 5. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf> - anglais uniquement.

¹⁶ Certains documents utilisent le terme « curateurs ».

¹⁷ Voir le document de référence CDL-REF(2020)020.

¹⁸ Recommandation 439(2019), paragraphe 16.l. : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680981fca>.

16. Le HDP a remporté la majorité des municipalités affectées par le régime des administrateurs dans le sud-est de la Turquie. Après les élections, le remplacement des maires élus par les administrateurs a repris suite à la décision susmentionnée prise par le ministère de l'Intérieur le 19 août 2019. A partir de ce moment, 32 maires affiliés au HDP (sur un total de 65) ont été destitués en raison d'accusations en lien avec le terrorisme, comme des allégations de liens avec le mouvement armé PKK¹⁹ (en invoquant par exemple l'infraction d'apologie d'une organisation terroriste»). Selon les informations dont disposent les rapporteurs, les administrateurs n'ont pas convoqué les conseils locaux, une omission critiquée par la société civile parce qu'elle empêche le fonctionnement de ces conseils.²⁰ 23 des maires relevés de leurs fonctions, dont le maire de la préfecture Diyarbakır, sont encore en détention provisoire.

17. Même si le présent avis tient compte du contexte décrit ci-dessus, il concentre son analyse sur les décisions du 11 avril et du 19 août 2019 concernant le remplacement de six maires nouvellement élus et de trois maires, respectivement, la demande d'avis du Congrès se limitant à ces décisions spécifiques.

III. Normes

18. La Commission de Venise a examiné les décisions du CES (11 avril 2019) et du ministère de l'Intérieur (19 août 2019) à la lumière des normes européennes et internationales pertinentes, et notamment:

- la Charte européenne de l'autonomie locale²¹ (CEAL), ratifiée par la Turquie le 9 décembre 1992;²²
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques²³ (PIDCP) ratifié par la Turquie en 2003. Il comprend le droit de voter et d'être élu (Article 25), voir également l'Observation générale 25 du Comité des Droits de l'homme de l'ONU²⁴ qui montre clairement, entre autres, que toute restriction au droit de se porter candidat « doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables ». Cet article est applicable aux élections locales;²⁵
- la Convention européenne des droits de l'homme²⁶ (CEDH); notons toutefois que selon la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), l'Article 3 du Premier Protocole additionnel à la CEDH ne peut en principe s'appliquer aux élections pour les collectivités territoriales;²⁷
- le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise;²⁸
- la Liste de critères de l'État de droit de la Commission de Venise.²⁹

¹⁹ Le PKK est reconnu comme organisation terroriste par, entre autres, l'UE et les États-Unis.

²⁰ Cf. notamment *Human Rights Watch*, 7 février 2019: <https://www.hrw.org/news/2020/02/07/turkey-kurdish-mayors-removal-violates-voters-rights>.

²¹ Cf. <https://rm.coe.int/168007a095>.

²² La Turquie a ratifié la Charte 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 fait la déclaration suivante : « Conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Charte, la République de Turquie déclare qu'elle se considère liée par les articles et paragraphes suivants: - Article 2 - Article 3, paragraphes 1 et 2 - Article 4, paragraphes 1, 2, 3, 4 et 5 - Article 5 - Article 6, paragraphe 2 - Article 7, paragraphes 1 et 2 - Article 8, paragraphes 1 et 2 - Article 9, paragraphes 1, 2, 3, 5 et 8 - Article 10, paragraphe 1. »

²³ Cf. <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

²⁴ Cf. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=fr.

²⁵ Cf. par exemple Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH), *Antonina Ignatane c. Lettonie*, n° 884/1999, 31 juillet 2001: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/933>.

²⁶ Cf. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf.

²⁷ Cf. CEDH, *Cherepkov c. Russie*, n° 51501/99, 25 janvier 2000.

²⁸ CDL-AD(2002)023rev2, voir [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-f).

²⁹ CDL-AD(2016)007, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-f).

19. D'autres documents publiés par la Commission de Venise sont également mentionnés, dont l'Avis sur les dispositions du décret-loi d'urgence n° 674 du 1^{er} septembre 2016 concernant l'exercice de la démocratie locale en Turquie.³⁰

20. Nous nous référons également à la Constitution de la Turquie.³¹ Comme nous l'avons indiqué plus haut, les décisions du CES ont toutefois été contestées devant la Cour constitutionnelle (dont la décision sur la recevabilité est attendue) et la Commission n'entend pas analyser l'effet sur le fond du droit turc mais préfère limiter son analyse aux principes généraux du droit international.

IV. Analyse

A. Les décisions du CES (11 avril 2019)

21. La Commission de Venise a examiné si les décisions par lesquelles le CES a refusé l'investiture comme maires des six candidats du HDP ayant remporté le scrutin, et a attribué ces mandats aux candidats arrivés en deuxième position, sont conformes aux normes élémentaires de la démocratie et de la primauté du droit qui émanent du droit international et des orientations antérieures de la Commission de Venise.

1. Le principe du suffrage libre

22. La démocratie représentative s'exerce par le biais d'élections qui, selon l'Article 25(b) du PIDCP et d'autres normes internationales doivent garantir la libre expression de la volonté des électeurs.³² Les candidats remplacés par le CES avaient été autorisés à s'inscrire et élus conformément à la loi, qui dispose que « le candidat qui remporte la majorité des suffrages est élu comme maire », ³³ et constitue une expression du principe du suffrage libre. L'objet des élections est bien évidemment de permettre au peuple de désigner ses représentants. Les décisions rendues par la majorité du CES, qui ne reconnaissent pas les six maires nouvellement élus et investissent les candidats arrivés en deuxième position (tous affiliés à un autre parti politique), ont privé les électeurs de leur droit de choisir et sont clairement contraires à la volonté exprimée par le peuple.

23. Les normes internationales³⁴ énoncent clairement que le non-respect du droit électoral (y compris concernant des décisions rendues avant les élections, notamment en lien avec le droit de présenter sa candidature dans un scrutin et la validité des candidatures) doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant une instance d'appel,³⁵ et que si des irrégularités ont affecté l'issue d'élections, l'instance d'appel doit avoir le pouvoir de les annuler (totalement ou en partie, dans les circonscription affectées). Ces normes n'approuvent toutefois pas les mesures examinées dans le cas présent, c'est-à-dire le remplacement direct des candidats élus par ceux arrivés en deuxième place.

³⁰ CDL-AD(2017)021: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)021-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)021-f).

Voir également l'Avis sur les Décrets-lois d'urgence n°s 667-676 adoptés à l'issue du coup d'Etat manqué du 15 juillet 2016, CDL-AD(2016)037: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)037-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)037-f).

³¹ Version anglaise disponible dans CODICES, voir <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

³² CF. aussi par ex. l'Article 3 du Premier Protocole additionnel à la CEDH.

³³ article 22.1 de la loi de 1984 sur les élections des administrations locales et des mukhtars de quartier et conseils des sages.

³⁴ Voir notamment le Code de bonne conduite en matière électorale, section II.3.3 et paragraphes 92 et suivants du Rapport explicatif.

³⁵ Voir également le Mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire Mugemangango c. Belgique sur les garanties procédurales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou d'une répartition des sièges, CDL-AD(2019)021: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)021-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)021-f).

24. La Commission de Venise est consciente de la menace terroriste dans le sud-est de la Turquie. Une telle menace peut justifier des mesures inhabituelles, y compris d'écarter des élus susceptibles de profiter de leurs fonctions pour promouvoir des activités terroristes. Ces éventuelles mesures doivent cependant respecter les dispositions légales pertinentes, s'appuyer sur des faits et rester proportionnées au but poursuivi. La Commission estime que ce but ne saurait jamais justifier le simple remplacement des élus par des candidats qui ont perdu les élections, et fait observer qu'une des opinions dissidentes des décisions du CES estime qu'un nouveau scrutin devrait être organisé.

25. La Commission de Venise s'associe à la déclaration susmentionnée du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe³⁶ de l'époque qui estimait que la décision de déclarer que le scrutin avait été remporté par ceux qui étaient arrivés en deuxième position « est en soi contraire aux principes généraux de la démocratie » et que, dans une démocratie, l'objectif du droit électoral est que « la volonté du peuple soit respectée, et non contournée ».

2. Le principe de la prééminence du droit

26. La prééminence du droit est une notion universelle dont la validité a notamment été réaffirmée par tous les Etats membres des Nations Unies dans le Document final du Sommet mondial de 2005³⁷ (§ 134) et qui figure dans le Préambule du Statut du Conseil de l'Europe³⁸ comme l'un des trois « principes sur lesquels se fonde toute démocratie véritable », aux côtés de la liberté individuelle et de la liberté politique. La prééminence du droit figure systématiquement dans les grands documents politiques du Conseil de l'Europe, ainsi que dans de nombreuses Conventions et Recommandations, et le Préambule de la CEDH la présente comme un élément du patrimoine commun. De même, l'Article 2 de la Constitution turque déclare que la Turquie est un Etat régi par la prééminence du droit.

27. La Liste de critères de l'État de droit établie par la Commission de Venise s'impose désormais comme le principal document de référence du Conseil de l'Europe en la matière ; elle énonce les diverses conditions nécessaires à la mise en œuvre de la prééminence du droit. Un des éléments fondamentaux de ce concept est la légalité, qui recouvre les principes de la primauté du droit et le respect du droit : « L'action de l'Etat doit être conforme à la loi, qui doit l'autoriser » et il faut obligatoirement que « les pouvoirs des autorités publiques soient prévus par la loi. »³⁹ De plus, la prééminence du droit suppose la sécurité juridique, dont un des principes est la prévisibilité de la loi : celle-ci doit « recevoir la publicité nécessaire avant d'être promulguée » et « sa formulation doit être suffisamment précise et claire pour permettre aux sujets de droit de régler leur conduite conformément à ses règles. »⁴⁰ La sécurité juridique exige également la cohérence du droit et le respect des attentes légitimes.⁴¹

28. Les décisions du CES qui comprennent deux volets sont examinées ci-après à la lumière de ces normes.

a. La non-investiture des six maires HDP élus

29. Dans ses décisions du 11 avril 2019, le CES invoque l'inéligibilité des candidats élus en raison de leur interdiction antérieure d'exercer une fonction publique décidée par décret-loi. Il

³⁶ Lettre du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe au Président du CES, 15 avril 2019.

³⁷ Cf.

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf.

³⁸ Cf. <https://rm.coe.int/1680716109>.

³⁹ CDL-AD(2016)007, paragraphes 44 et suivants, avec d'autres références.

⁴⁰ Ibid., paragraphe 58 avec d'autres références.

⁴¹ Ibid., paragraphes 60 et suivants. avec d'autres références.

convient donc de s'interroger sur la base légale de ces décisions *ex post*, sur l'éligibilité des six candidats et sur le caractère prévisible des décisions rendues.

Base légale de la non-investiture des maires

30. Pour commencer, notons qu'aucune disposition du droit turc ne confère explicitement aux commissions électorales ou au CES la compétence de refuser de remettre le certificat d'élection à un candidat élu dans l'éventualité où l'inéligibilité serait invoquée après le scrutin.⁴² L'article 22 de la Loi sur les Elections locales⁴³ régit l'institution des maires et déclare que « les procès-verbaux des élections des maires transmis par les commissions de bureaux de vote sont réunis par les Commissions électorales de circonscription⁴⁴ et le candidat ayant obtenu la majorité des suffrages est élu maire » (paragraphe 1). La loi ne prévoit aucune exception à cette règle. L'annulation des résultats d'un scrutin dans une circonscription électorale – et l'organisation d'un nouveau scrutin dans cette circonscription – est possible en vertu des articles 25 et 29 de la Loi sur les Elections locales, mais uniquement en cas d'irrégularités constatées dans le déroulement de l'élection. La situation est différente en l'espèce, où une inéligibilité antérieure au commencement du processus électoral est invoquée. Concernant les cas d'inéligibilité, le cadre juridique définit les deux situations suivantes.

31. Premièrement, avant une élection, les Commissions électorales de district vérifient les candidatures, contre lesquelles les objections peuvent être invoquées devant les Commissions électorales de district dans un délai de deux jours suivant l'annonce provisoire des candidatures. Si des irrégularités sont constatées, les partis politiques et les candidats indépendants peuvent demander qu'elles soient corrigées (articles 14 et suivants de la Loi sur les Elections locales). En vertu de l'article 125, paragraphe 4 de la Loi n° 298 sur les dispositions générales relatives aux élections et aux registres d'électeurs (ci-après : Loi sur les dispositions générales), les décisions des commissions électorales concernées peuvent être contestées devant les commissions de niveau supérieur, dont les décisions sont définitives. L'article 130, paragraphe 6 de cette loi déclare clairement que dès qu'une candidature est définitive, il n'est plus possible de la contester, hormis s'il est invoqué que le candidat « n'est pas un citoyen turc, qu'il n'a pas l'âge minimum requis par la loi, est illettré ou est frappé par des condamnations justifiant son inéligibilité. » Dans le cas des six maires HDP, leurs candidatures n'ont pas été contestées avant le scrutin et ont été approuvées par les Commissions électorales de district.

32. Deuxièmement, si un maire élu devient ultérieurement inéligible, il est destitué par décision du Conseil d'Etat saisi par le ministère de l'Intérieur.⁴⁵ Une fois de plus, la situation est différente en l'espèce, le CES ayant fondé sa décision sur une inéligibilité initiale *préalable* des candidats.

33. La Commission de Venise constate que les dispositions susmentionnées forment un cadre juridique exhaustif, et aucune autre disposition pertinente n'a été portée à son attention. Dans ses décisions du 11 avril 2019, le CES rappelle qu'en vertu de l'Article 79, paragraphe 1 de la Constitution il a la compétence générale « de faire et de faire faire du commencement à la fin des élections toutes les opérations se rapportant à la tenue régulière et à l'honnêteté des élections, d'examiner pendant et après les élections toutes les irrégularités, plaintes et contestations au sujet des élections et de statuer définitivement à leur endroit ainsi que d'approuver les procès-verbaux d'élection des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie. » Cependant, le paragraphe 2 de cet Article déclare que « les fonctions et les pouvoirs du Conseil électoral suprême et des autres conseils électoraux sont définis par la loi », et il est

⁴² Dans ses commentaires sur le projet d'avis, le gouvernement turc s'est référé à cet égard au droit administratif général de la Turquie selon lequel « l'autorité adoptant un acte administratif est également autorisée à lever, modifier ou révoquer le même acte ».

⁴³ Loi n° 2972 sur les élections des administrations locales et des mukhtars de quartier et conseils des sages (ci-après: Loi sur les Elections locales).

⁴⁴ « CEC »

⁴⁵ Voir l'article 44, paragraphe 2 de la Loi n° 5393 sur les communes.

hautement improbable que la compétence générale énoncée au paragraphe 1 habilite le CES à prendre des décisions – comme le refus de délivrer les certificats d'élection aux élus – non prévues par un cadre juridique par ailleurs exhaustif. Ce seul point suscite déjà de vives préoccupations du point de vue des exigences fondamentales de la prééminence du droit que sont la légalité, la sécurité juridique et la prévisibilité de la loi. De plus, l'Article 79 de la Constitution figure dans le chapitre sur le Parlement et il serait donc étonnant qu'il traite des compétences relatives aux élections locales.

La question de l'inéligibilité

34. Ensuite, il convient d'examiner si le droit turc définit une base permettant de clairement établir que les candidats à la mairie étaient effectivement inéligibles. Dans sa décision du 11 avril 2019, le CES se réfère à l'Article 76 de la Constitution qui déclare notamment que les personnes exclues de la fonction publique ou condamnées pour des crimes spécifiés – y compris en lien avec le terrorisme – ne peuvent être élues en qualité de député (les élections locales ne sont pas mentionnées dans cet article). Dans la législation ordinaire, les articles 9 et 31 de la Loi sur les Elections locales se réfèrent à l'article 11 de la Loi sur les élections législatives⁴⁶ qui prévoit entre autres l'inéligibilité de « ceux qui ont été condamnés pour des crimes à des peines d'une année ou plus » ainsi que de « ceux n'ayant pas le droit d'exercer dans la fonction publique. »

35. En l'espèce, les six candidats du HDP n'ont fait l'objet d'aucune condamnation pénale définitive – selon les informations dont disposent les rapporteurs, l'un des six candidats à la mairie a été condamné au pénal en première instance mais le recours était encore pendant au moment des élections locales – mais ont (en même temps que des milliers d'autres personnes) été frappés par décret d'une interdiction d'exercer dans la fonction publique. La lecture de l'Article 76 de la Constitution peut donner l'impression que cela suffit à entraîner l'inéligibilité. Toutefois, lors des réunions que les rapporteurs ont eues à Ankara, tous les interlocuteurs pertinents – y compris des représentants du CES – ont invariablement indiqué que l'expression « exclu de la fonction publique » au sens des dispositions d'inéligibilité ci-dessus suppose une condamnation pénale individuelle et une décision individuelle d'un tribunal, et ne saurait être interprétée comme visant l'ensemble des personnes énumérées, aux côtés de nombreuses autres, dans un décret du gouvernement et écartées de la fonction publique uniquement sur la base d'allégations généralisées. C'est pourquoi le 28 mai 2018 le CES a rejeté à l'unanimité les objections soulevées à l'encontre de plusieurs candidats aux élections législatives qui avaient également été écartés de tout poste de la fonction publique par un décret-loi d'urgence en raison d'accusations liées au terrorisme.⁴⁷ C'est ainsi que 10 de ces candidats ont par la suite été élus ; ils siègent actuellement au Parlement national.

36. Dans ses décisions du 11 avril 2019 sur les élections locales, le CES a malgré tout changé sa position et a traité l'interdiction d'exercer dans la fonction publique énoncée par décret-loi comme constituant un motif d'inéligibilité, alors même que ce n'est pas expressément inscrit dans la loi (un fait souligné par les opinions dissidentes) et que les conditions légales d'inéligibilité sont les mêmes pour l'élection des parlementaires et pour celle des élus locaux. Il semble que le CES ait fondé sa position directement sur les décrets-lois concernés⁴⁸ et non sur les dispositions susmentionnées relatives à l'éligibilité. A cet égard, il s'est référé à une décision du Conseil d'Etat

⁴⁶ Loi n° 2839, cf. CDL-REF(2018)033.

⁴⁷ Décisions n° 613, 614 et 615 du SEC, du 28 mai 2018. Dans ses commentaires sur le projet d'avis, le gouvernement turc a déclaré que la décision divergente du CES en matière d'élections locales était justifiée par le « principe de l'intégrité de l'administration et le statut de l'administration locale expliqué aux articles 123, 127 et 128 de la Constitution » et par la jurisprudence établie du Conseil d'Etat selon laquelle « les maires et les membres des conseils municipaux figurent parmi les 'prestataires de services publics' alors qu'aucune qualification de ce genre n'est attribuée aux députés dans les décisions du Conseil d'Etat ou du CES. »

⁴⁸ Cf. article 1, paragraphe 2 du décret-loi n° 701: "[...] les personnes révoquées de la fonction publique [...] ne pourront plus [...] occuper de poste dans les services publics [...]".

de 2017⁴⁹ – c'est-à-dire antérieure à sa propre décision contraire de 2018 concernant des parlementaires – selon laquelle un conseiller municipal écarté de la fonction publique en raison d'accusations liées au terrorisme devient inéligible.⁵⁰

37. Dans les décisions contraires susmentionnées, du 28 mai 2018, le CES a également conclu que les conditions de l'interdiction d'occuper un poste dans la fonction publique en vertu des décrets-lois d'urgence – qui déclarent que les personnes révoquées de la fonction publique ne pourront plus « occuper de poste dans les services publics »⁵¹ – ne concernent pas la situation des parlementaires, car ils n'occupent pas d'emplois administratifs dans les services publics. L'auteur d'une des opinions dissidentes qui figurent dans les décisions du CES du 11 avril 2019 affirme que le Conseil d'Etat a créé un précédent non seulement pour les parlementaires, mais aussi pour les maires, qui sont eux aussi élus par le peuple et n'occupent pas d'emplois dans les services publics (étant donné qu'ils n'ont pas d'employeur). Il semble que cette question fasse débat en Turquie parmi les praticiens et les universitaires.

38. Il n'appartient certes pas à la Commission de Venise de se prononcer sur ces détails de la législation nationale, mais elle est vivement préoccupée par le fait qu'une décision qui revêt une importance fondamentale – qui porte atteinte du droit des candidats à se présenter aux élections et au respect de la volonté exprimée par les électeurs – se fonde sur une base juridique aussi incertaine. Cela pose problème du point de vue d'exigences de la prééminence du droit comme la légalité, la sécurité juridique et la prévisibilité de la loi.

39. Dans ce contexte, la Commission de Venise attire également l'attention sur les normes internationales en matière d'inéligibilité. Le Code de bonne conduite en matière électorale (section I.1.d.) déclare clairement que l'exclusion du droit de vote et de l'éligibilité n'est possible que si plusieurs conditions sont réunies. Elle doit notamment être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves et doit être prononcée par une décision expresse d'une instance judiciaire. Aucune de ces conditions n'était remplie en l'espèce: comme nous l'avons vu plus haut, il semble que les candidats concernés n'aient fait l'objet ni d'une condamnation pénale, ni d'une décision expresse⁵² – préalable aux élections – déclarant qu'ils seraient inéligibles; les décrets-lois leur interdisant d'exercer dans la fonction publique ne comportaient pas une décision expresse sur la question de l'éligibilité (et comme mentionné plus haut, ils n'ont pas empêché d'autres personnes concernées par l'interdiction de se faire élire au parlement).

40. S'agissant de l'Article 25 du PIDCP, cette disposition démontre clairement que toute restriction du droit à se présenter aux élections doit être justifiable sur la base de critères objectifs et raisonnables et que les personnes qui seraient par ailleurs habilitées à se présenter à une charge électorale ne devraient pas être écartées par des exigences déraisonnables ou discriminatoires comme l'éducation, le lieu de résidence ou l'ascendance, ou en raison de leur affiliation politique.⁵³ S'agissant de l'Article 3 du Premier Protocole additionnel à la CEDH, même

⁴⁹ Décision n° 2017/7088 du 12 octobre 2017.

⁵⁰ Notons que l'article 29 de la loi sur les communes, sur lequel se fondait la décision du Conseil d'Etat, concerne une situation différente de l'affaire que nous examinons: elle vise en effet les fonctions de conseiller communal, et non celles de maire; et elle énonce des règles de perte d'éligibilité d'un conseiller exerçant ses fonctions, mais ne traite pas d'une inéligibilité initiale. Ajoutons qu'en vertu de l'article 29 de la loi sur les communes le Conseil d'Etat – et non le CES – est compétent pour rendre une décision après avoir été saisi par le gouverneur.

⁵¹ Voir p.ex. article 1, paragraphe 2 du décret-loi n° 701.

⁵² Concernant le critère « par une instance judiciaire », la Commission de Venise a plus tard déclaré que conformément à la jurisprudence récente de la CEDH, ce passage ne devrait pas être pris au sens littéral, qui imposerait une décision de tribunal spécifique dans chaque affaire. Voir le rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, [CDL-AD\(2015\)036](#), paragraphe 24.

⁵³ Voir l'Observation générale 25 du CDH de l'ONU, paragraphe 15. Selon la jurisprudence du CDH de l'ONU « si le motif de suspension du droit de vote et du droit de se présenter à une charge électorale est la condamnation pour une infraction commise, cette mesure doit être en rapport avec l'infraction et la sentence », et que les procédures judiciaires aboutissant à la condamnation ne doivent pas porter atteinte au droit à un procès équitable. Voir p.ex. *Andrés Felipe Arias Leiva c. Colombie*, n° 2537/2015, 27 juillet 2015 (paragraphe 11.6).

s'il n'est pas directement applicable aux élections locales, les principes généraux relatifs au droit de se présenter aux élections, tels que développés par la CEDH sont intéressants et peuvent pour le moins fournir des orientations par analogie : toute atteinte à ce droit constitue une violation à moins d'être conforme aux exigences de la légalité, de poursuivre un but légitime et d'être proportionnée.⁵⁴

41. En l'espèce, les conditions susmentionnées concernant le droit de se présenter à une charge élective n'ont pas été respectées car a) il n'y avait pas de fondement juridique clair permettant de conclure à l'inéligibilité des candidats; b) les candidatures avaient été validées avant les élections; c) aucune décision finale des tribunaux n'avait été rendue concernant les accusations pénales à l'encontre des six candidats à la mairie; et d) le motif d'inéligibilité invoqué *ex post* par le CES était l'interdiction de travailler dans la fonction publique en vertu d'un décret-loi : la Commission de Venise⁵⁵ et diverses autres institutions ont également exprimé leurs vives préoccupations à propos des licenciements de fonctionnaires par les décrets-lois d'urgence, sur lesquels s'appuie également leur interdiction à vie d'exercer dans la fonction publique.

42. Ces préoccupations sont notamment liées au fait que le gouvernement a pris des mesures à caractère permanent, qui vont bien au-delà d'un état d'urgence temporaire: des fonctionnaires ont été licenciés, et pas simplement suspendus, et frappés d'une interdiction à vie d'exercer dans la fonction publique; des dizaines de milliers de fonctionnaires ont été collectivement licenciés – et exclus de la fonction publique – sur la base des listes annexées aux décrets-lois d'urgence, établies sans preuves individuelles, c'est-à-dire qu'elles ne s'appuient sur aucune preuve vérifiable pour chacune des personnes visées par les décisions; le droit fondamental à une procédure administrative régulière des fonctionnaires licenciés en vertu des décrets-lois ou sur leur base n'ont pas été respectés. Enfin, des doutes ont été exprimés quant à l'accès à la justice des fonctionnaires licenciés directement par les décrets-lois.⁵⁶

43. A la lumière des paragraphes qui précèdent, la Commission de Venise estime qu'il devrait être clairement précisé dans la loi que l'inéligibilité d'un candidat à une charge élective au motif de son interdiction d'exercer dans la fonction publique exige une condamnation pénale individuelle et définitive prononcée par un tribunal pour des infractions graves, ainsi qu'une décision expresse concernant l'inéligibilité du candidat préalablement aux élections.

Le problème des annonces et décisions contradictoires

44. Enfin, il est très problématique que les décisions de refus d'investiture des maires et leur confirmation par le CES soient contraires aux décisions antérieures par lesquelles des candidats ont été autorisés à participer aux élections. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Loi sur les Elections locales dispose qu'avant une élection les Commissions électorales de district vérifient les candidatures, et que ces dernières peuvent être contestées devant les Commissions

⁵⁴ Voir p.ex. CEDH, *Selahattin Demirtaş c. Turquie* (n° 2), n° 14307/17, 20 novembre 2018 (paragraphe 233); *Paksas c. Lituanie* [GC], n° 34932/04, 6 janvier 2011 (paragraphe 97); CEDH, *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, 9 avril 2002 (paragraphe 35).

⁵⁵ Voir également l'Avis sur les Décrets-lois d'urgence n°s 667-676 adoptés à l'issue du coup d'Etat manqué du 15 juillet 2016, CDL-AD(2016)037 (paragraphe 227 et suivants.). Voir également l'Avis sur les dispositions du décret-loi d'urgence n° 674 du 1^{er} septembre 2016 concernant l'exercice de la démocratie locale en Turquie, CDL-AD(2017)021.

⁵⁶ Il faut cependant noter que suite à l'adoption des avis de la Commission de Venise, une Commission d'enquête sur l'état d'urgence a été créée afin d'offrir un accès à la justice. La Commission a été reconnue par la CEDH comme un recours interne à épuiser (cf. *Köksal c. Turquie*, n° 70478/16, requête n° 70478/16). Lors des réunions d'Ankara, l'attention des rapporteurs a été attirée sur les délais considérables auxquels se heurtent les requêtes déposées après de cette Commission d'enquête pour obtenir l'annulation des licenciements. En revanche, le gouvernement turc a souligné qu'au 7 mai 2020, la Commission avait rendu 106.060 décisions (soit dans 85% des 126.300 affaires qui lui étaient renvoyées). Le gouvernement turc a en outre indiqué qu'il était possible d'intenter une action en justice contre les décisions de la Commission d'enquête et que des requêtes individuelles pouvaient être soumises à la Cour constitutionnelle.

électorales de district dans un délai de deux jours après l'annonce provisoire des candidatures.⁵⁷ En l'absence de toute contestation dans le cas présent, les candidatures sont devenues définitives. Cette procédure doit garantir que seuls des candidats éligibles soient enregistrés et que les candidats comme les électeurs puissent s'appuyer sur ce fait.

45. La décision rendue à *posteriori* par le CES est contraire à des exigences fondamentales de la prééminence du droit dont la légalité, la sécurité juridique et la prévisibilité de la loi, ainsi qu'au principe des attentes légitimes. « Selon cette doctrine, les attentes de la personne qui agit de bonne foi en se fondant sur l'état courant du droit ne doivent pas être déçues, même si un changement de situation peut exceptionnellement appeler une modification de la loi allant à l'encontre d'attentes légitimes. Cela vaut non seulement pour la législation, mais aussi pour les décisions des autorités publiques. »⁵⁸

46. En l'espèce, les candidats à la mairie – tout comme leur parti et l'électorat – avaient l'attente légitime que s'ils étaient admis à se présenter ils deviendraient maires s'ils obtenaient la majorité des voix, étant donné que leur candidature avait été validée. De plus, les candidats savaient que d'autres personnes écartées de la fonction publique avaient été élues au Parlement national. En outre, il a été indiqué aux rapporteurs que pendant la période de dépôt des candidatures pour les élections locales, le CES n'a pas abordé la question, c'est-à-dire l'interdiction d'exercer dans la fonction publique en vertu du décret-loi qui constituerait un motif d'inéligibilité. Au contraire, il a annoncé le 15 janvier 2019 les conditions et les documents à soumettre pour démontrer l'éligibilité en vue de se présenter aux élections locales.⁵⁹ Il s'agissait notamment d'un extrait de casier judiciaire pour vérifier toute condamnation antérieure des personnes, mais pas de documents permettant de vérifier les sanctions infligées aux personnes d'un par les décrets d'urgence. Enfin, soulignons qu'aucune évolution de la législation intervenue après la validation des candidats n'aurait pu justifier un écart par rapport au principe des attentes légitimes.

47. Dans ce contexte, il est important de rappeler que si des irrégularités sont constatées au cours du processus de contrôle des candidatures par les Commissions électorales de district en amont des élections, les partis politiques et les candidats indépendants ont la possibilité d'y remédier.⁶⁰ Cette possibilité ne leur a pas été offerte dans le cas présent, car les Commissions électorales de district et le CES n'ont invoqué les irrégularités alléguées qu'après le scrutin.

48. Dans le même ordre d'idées, la Commission prend acte de la déclaration susmentionnée du Président du Congrès, qui a estimé que les décisions du CES « portent atteinte au principe des élections équitables selon lequel les règles applicables avant le scrutin doivent aussi s'appliquer après. Les personnes [...] qui ont été autorisées à se présenter aux élections doivent aussi disposer du droit effectif d'exercer leur mandat si elles sont élues. »⁶¹ Ce principe des élections équitables émane des normes et dispositions tant nationales qu'internationales rappelées ci-après.

49. Tout d'abord, l'Observation générale 25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH)⁶² souligne que, conformément à l'Article 25(b) du PIDCP, « des élections honnêtes et libres doivent être organisées », et qu'une « autorité indépendante devrait être créée » pour garantir que le processus électoral « soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité,

⁵⁷ Voir les articles 14 et suivants de la Loi sur les Elections locales. Voir également l'article 125, paragraphe 4 de la loi sur les dispositions générales, qui dispose que les décisions des commissions électorales peuvent être contestées devant les commissions de niveau supérieur, dont les décisions sont définitives. Enfin, d'après l'article 130, paragraphe 6 de cette même loi, après la proclamation définitive d'une candidature il n'est plus possible de la contester, hormis pour certains motifs, énumérés par la loi, qui n'incluent pas l'inéligibilité en raison d'une exclusion de la fonction publique.

⁵⁸ Liste de critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007, paragraphe 61 avec d'autres références.

⁵⁹ SEC décision n° 2019/116 du 15 janvier 2019.

⁶⁰ Cf. les articles 14 et suivants de la Loi sur les Elections locales.

⁶¹ Voir le rapport d'observation des élections du Congrès du 31 octobre 2019, CG37(2019)14, page 21.

⁶² Voir les paragraphes 19 et 20.

conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte. »⁶³ Ensuite, une des opinions dissidentes annexées à la décision du CES mentionne elle aussi le principe des élections équitables en lien avec la Constitution de la Turquie. En effet, son Article 67, paragraphe 5 déclare que « [...] les lois électorales sont agencées de manière à concilier les principes de la juste représentation et de la stabilité du pouvoir », et l'Article 79, paragraphe 2 dispose que le CES « garantit le déroulement équitable et ordonné des élections [...] ». Conformément à la lecture que l'opinion dissidente donne du principe des élections équitables proclamé par la Constitution turque, la Commission de Venise estime que pour respecter les normes internationales « d'équité » du Pacte, les autorités électorales compétentes auraient dû soit reconnaître les candidats élus, soit annuler et reconvoquer le scrutin dans les circonscriptions électorales concernées, car il n'y avait pas de réglementation claire avant le scrutin et les partis politiques n'ont pas eu l'occasion de changer leurs candidats.

b. Attribution des postes de maires aux candidats du parti AK

50. Tout comme pour la non-investiture comme maires des candidats ayant remporté les élections, aucune disposition du droit turc ne donne explicitement au CES la compétence d'attribuer ce mandat aux candidats arrivés en deuxième position. La loi prévoit uniquement l'organisation de nouvelles élections dans les circonscriptions électorales affectées par les irrégularités dans le déroulement du scrutin⁶⁴ et l'élection d'un nouveau maire par le conseil municipal si le poste devient vacant ultérieurement.⁶⁵

51. La majorité du CES a fondé ses décisions du 11 avril 2019 sur l'article 16 de la Loi sur les Elections locales, par analogie. Cet article concerne l'abandon ou la démission d'un candidat et déclare : « après la proclamation des candidatures, l'abandon d'un candidat ne sera pris en compte qu'à l'issue du scrutin. Si le candidat concerné est élu, son abandon est considéré comme un verdict et le candidat arrivé en deuxième position est réputé élu. La même méthode est appliquée en cas de décès. »

52. La Commission de Venise rappelle le principe général de cohérence avec la certitude juridique qui veut que ce type de raisonnement par analogie soit uniquement acceptable si une situation n'a, par inadvertance, pas été réglementée par le législateur et si la situation concernée est comparable à celle visée par la disposition analogue. C'est extrêmement douteux en l'espèce. Comme indiqué précédemment il semble que l'intention derrière la législation concernée soit de régler les irrégularités dans les candidatures en amont des élections, tandis que les irrégularités survenant pendant un scrutin devraient être réglées ultérieurement. Cette démarche paraît cohérente et exhaustive. De plus, dans le présent contexte la nécessité invoquée d'identifier un maire différent du gagnant des élections est la conséquence, non pas de la personne du candidat (retrait ou décès), mais des décisions contradictoires des instances électorales concernées (qui ont d'abord validé la participation d'un candidat à l'élection, puis refusé de valider sa désignation après qu'il ait remporté l'élection). Cette tentative de justifier une décision aussi grave (contraire au principe fondamental de la démocratie qui veut que le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages est réputé élu, et qui porte atteinte aux droits et aux intérêts des candidats, de leurs partis et de l'électorat) par une analogie juridique aussi discutable pose de sérieux

⁶³ Voir également la jurisprudence de la CEDH, qui déclare que la procédure destinée à rendre un candidat inéligible doit être de nature à garantir une décision équitable et objective: voir *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, 9 avril 2002 (paragraphe 35).

⁶⁴ Voir les articles 25 et 29 de la Loi sur les Elections locales.

⁶⁵ Voir l'article 45 de la loi sur les communes. Une procédure différente a été mise en place par le décret-loi d'urgence n° 674 pour les situations où un maire, un adjoint au maire ou un conseiller municipal qui sont en place sont relevés de leurs fonctions, incarcérés ou exclus de la fonction publique, ou s'ils sont révoqués au motif d'infractions de soutien ou de promotion du terrorisme ou d'organisations terroristes: un nouveau maire, adjoint au maire ou conseiller municipal est alors désigné par les autorités spécifiées.

problèmes du point de vue du principe internationalement reconnu de la prééminence du droit sous les angles de la légalité, de la sécurité juridique et de la prévisibilité.⁶⁶

53. La majorité du CES se réfère également à deux décisions antérieures, de 1963 et de 2014.⁶⁷ Dans celles-ci, le CES avait déjà estimé que si l'élection d'un maire est annulée pour des motifs dont les causes remontent à la période pré-électorale, le candidat arrivé en deuxième position est réputé élu. La Commission de Venise n'estime toutefois pas que ces décisions offrent un fondement juridique suffisamment clair ; en outre, elle doute fortement que ces décisions antérieures aient elles-mêmes été compatibles avec les normes internationales de la démocratie et de la prééminence du droit, pour des raisons similaires à celles déjà expliquées dans le présent avis. La Commission de Venise souligne aussi que la présente affaire est spécifique parce que les instances électorales avaient d'abord validé les candidatures, avant de les annuler pour des raisons qui étaient déjà publiquement connues avant le scrutin et au moment de la validation des candidatures.

54. Eu égard aux paragraphes précédents, la Commission de Venise recommande la reconnaissance de l'élection des six candidats à la mairie ayant obtenu le plus grand nombre de voix lors des élections locales du 31 mars 2019 dans les préfectures de Diyarbakır, d'Erzurum, de Kars et de Van mais dont l'investiture comme maires avait été refusée par la décision du CES datée du 11 avril 2019.

B. Les décisions du ministère de l'Intérieur (19 août 2019)

55. Le ministère de l'Intérieur a fondé sa décision de révoquer les maires élus des trois villes préfectorales de Diyarbakır, Mardin et Van sur les dispositions ci-après.

- Article 127, paragraphe 4 de la Constitution :
« *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. [...]* »
- Article 47, paragraphe 1 de la loi sur les communes :
« *Le ministre de l'Intérieur peut suspendre de leurs fonctions les organes de l'autorité locale ou leurs membres, en cas d'enquête ou de poursuites liées à un délit commis dans le cadre de leurs fonctions, en tant que mesure provisoire dans l'attente du jugement définitif.* »⁶⁸

56. La décision de confier les mandats de maires à des administrateurs se fonde sur l'article 45, paragraphe 1 lu conjointement avec l'article 46 de la loi sur les communes. En 2016, durant l'état d'urgence, le passage suivant a été ajouté à ce paragraphe par le décret-loi n° 674⁶⁹ afin d'instaurer une procédure spéciale pour la désignation des maires, des adjoints aux maires et des conseillers municipaux.

⁶⁶ Voir p.ex. the Liste de critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007, paragraphes 44 et suivants avec d'autres références.

⁶⁷ Décision du CES n° 2014/1167 du 8 avril 2014 et décision n° 1963/226 du 9 novembre 1963.

⁶⁸ Paragraphes 2 à 4 de cet article:

« *La décision de suspension des fonctions est réexaminée tous les deux mois. Si son maintien n'est plus justifié par l'intérêt général, elle est levée.*

La décision de suspension des fonctions est levée si aucune poursuite n'est engagée, ou si l'affaire est classée ou aboutit à un acquittement, ou s'éteint en raison d'une amnistie générale, ou se solde par une condamnation qui n'appelle pas une révocation.

Un maire relevé de ses fonctions perçoit les deux tiers de son indemnité mensuelle pendant la période de suspension de ses fonctions et continue de bénéficier de ses autres droits et prestations sociaux. »

⁶⁹ Les amendements ont par la suite été validés par le Parlement en novembre 2016.

- Quand un maire, un adjoint au maire 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 n'appartient pas au conseil municipal d'élire un maire ou un adjoint au maire, comme le prévoit normalement le texte précédent de ce paragraphe en cas de vacance.
- Selon le nouveau texte, dans ce cas spécifique le maire ou adjoint au maire ou conseiller municipal est désigné par les autorités mentionnées à l'article 46, c'est-à-dire le ministère de l'Intérieur (dans les grandes villes et les municipalités provinciales) ou le gouverneur de province (dans les autres municipalités). La seule condition énoncée par le nouveau texte est que la personne nommée à l'une de ces fonctions soit éligible à celle-ci.

1. Préoccupations relatives au cadre juridique exprimées dans des avis antérieurs

57. Concernant ce cadre juridique, la Commission de Venise se réfère à ses avis pertinents précédents, et notamment l'Avis sur les dispositions du décret-loi d'urgence n° 674 du 1^{er} septembre 2016 concernant l'exercice de la démocratie locale en Turquie⁷⁰ et l'Avis sur les Décrets-lois d'urgence n° 667-676 adoptés à l'issue du coup d'Etat manqué du 15 juillet 2016.⁷¹ Les principales préoccupations qui y sont exprimées du point de vue des normes internationales et nationales et qui sont pertinentes pour le présent avis sont résumées ci-après. S'agissant de la conformité avec la Constitution turque, les rapporteurs ont été informés que la Cour constitutionnelle a rejeté les recours contre plusieurs décrets-lois d'urgence (n° 667, 668, 669, 670 et 671) et a déclaré qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur la constitutionnalité de tels décrets-lois.⁷² Suite à l'adoption de leurs dispositions par le Parlement, l'examen de celles-ci par la Cour serait en principe possible,⁷³ mais aucune demande en ce sens n'a été faite à cette date concernant les amendements à l'article 45 de la loi sur les communes.

a. Procédure législative

58. Les changements susmentionnés à l'article 45 de la loi sur les communes et à diverses autres dispositions ont été introduits par le décret-loi n° 674 du 1^{er} septembre 2016. Selon l'Article 121, paragraphe 3 de la Constitution lu conjointement avec l'article 128 du Règlement du Parlement national, les décrets-lois doivent faire l'objet d'une décision (validation ou rejet) du Parlement dans un délai de maximum 30 jours. Les autorités turques ont indiqué que le décret-loi n° 674 a été immédiatement soumis au Parlement pour validation, mais n'a été approuvé que le 10 novembre 2016, soit 70 jours après sa promulgation. La Commission avait exprimé sa vive préoccupation à ce propos, car ce délai avait permis au gouvernement de légiférer par des décrets-lois en l'absence de tout contrôle parlementaire pendant plus de deux mois. »⁷⁴

b. Nécessité et proportionnalité des changements législatifs

59. La Commission de Venise avait relevé qu'en vertu de l'Article 15 de la CEDH, les dérogations exceptionnelles aux droits de l'homme devaient être faites « *dans la stricte mesure où la situation l'exige* »⁷⁵ et que les mesures du décret-loi n° 674 devaient être nécessaires, temporaires et proportionnées.⁷⁶ Les mêmes exigences relatives aux mesures prises lors de

⁷⁰ CDL-AD(2017)021.

⁷¹ CDL-AD(2016)037.

⁷² Voir également les références citées par la CEDH, *Köksal c. Turquie*, n° 70478/16, 6 juin 2017 (paragraphe 12).

⁷³ Soit par un recours en annulation (contrôle abstrait de la norme), soit par une contestation de la constitutionnalité (contrôle concret de la norme).

⁷⁴ CDL-AD(2016)037, paragraphe 51; CDL-AD(2017)021, paragraphe 47.

⁷⁵ De même, l'article 121, paragraphe 3 de la Constitution permettait au gouvernement de légiférer par des décrets-lois « *dans les domaines qu'exige l'état d'urgence* ». Dans l'intervalle, cette disposition a été abrogée par les amendements du 21 janvier 2017.

⁷⁶ Cf. CDL-AD(2017)021, paragraphes 56 et suivants.

l'état d'urgence sont fixées par l'article 4 du PIDCP.⁷⁷ La Commission n'a pas compris pourquoi les dispositions de l'article 45 de la loi sur les communes, dans leur version originale – qui prévoyaient notamment l'élection par le conseil municipal d'un adjoint au maire, en cas suspension d'un maire – n'ont pas été jugées suffisantes pour lutter contre le terrorisme, ni comment l'état d'urgence exigeait la suppression du caractère électif des organes des autorités locales (avec ses retombées sur le droit des citoyens de voter pour désigner leurs élus locaux).⁷⁸

60. De plus, la Commission a souligné⁷⁹ que par les nouvelles règles de pourvoi de postes vacants, comme ceux des maires, le décret-loi instaurait des mesures structurelles (générales) allant bien « au-delà de la durée et de l'objet de l'état d'urgence » ; la validation *ex post* des décrets-lois d'urgence par le Parlement ne devrait pas rendre définitivement légitimes les mesures autorisées par les décrets, car la situation d'urgence n'est pas un cadre approprié pour définir des règles permanentes.⁸⁰ La proportionnalité du nouveau système est également discutable car « la nomination d'un nouveau maire, adjoint au maire ou conseiller municipal paraît définitive, aucune reprise de fonctions n'étant prévue par le décret-loi dans l'éventualité où les accusations d'aide et de soutien au terrorisme ou à des organisations terroristes n'aboutissaient pas à une condamnation pénale » – tandis que l'Article 127 de la Constitution turque permet uniquement au ministre de l'Intérieur de définir une mesure provisoire en attendant une décision de justice définitive.⁸¹

61. A cet égard, la Commission de Venise prend acte du fait que dans ses décisions du 19 août 2019, le ministère de l'Intérieur a déclaré que la suspension des trois maires était une mesure de précaution transitoire et que les trois administrateurs étaient nommés maires *faisant fonction*. Lors des réunions à Ankara les représentants du ministère ont indiqué que si les accusations d'aide et de soutien au terrorisme ou à des organisations terroristes ne donnaient pas lieu à une condamnation pénale, les maires relevés de leurs fonctions seraient réinvestis conformément à l'article 47, paragraphe 3 de la loi sur les communes. Toutefois, la Commission de Venise craint que la suspension ait *de facto* des conséquences définitives en raison du calendrier incertain des procédures pénales, d'autant plus qu'aucun des maires suspendus à la suite d'accusations liées au terrorisme n'a retrouvé ses fonctions en vertu de ces dispositions légales depuis octobre 2016.⁸²

62. La Commission a également fait observer⁸³ que le nouveau régime permet de nommer un administrateur dès qu'un maire, un adjoint au maire ou un conseiller municipal est suspendu « au seul motif que cette personne fait l'objet d'allégations d'aide et de soutien au terrorisme ou à des organisations terroristes ». ⁸⁴ Comme la Commission de Venise l'a constaté lors de son examen des décrets-lois sur l'état d'urgence, des poursuites pénales ont été engagées sur la base d'une liste de critères très vagues et divers. Dans son Avis sur les Décrets-lois d'urgence, la

⁷⁷ Voir également l'Observation générale 29 correspondante du CDH des Nations Unies, disponible à l'adresse: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.11&Lang=fr.

⁷⁸ À cet égard, le gouvernement turc a souligné lors de la préparation du présent avis que « selon la Constitution, les organes d'administration locale élus ne peuvent perdre leur statut que par décision judiciaire ». Ils ont également évoqué le fait que l'article 45 de la loi sur les communes (dans sa forme modifiée) exigeait l'éligibilité de l'administrateur, que l'article 46 de cette loi prévoyait la nomination de maires remplaçants déjà avant la réforme et que la suspension des fonctions prévue à l'article 47 était seulement une mesure temporaire.

⁷⁹ Voir CDL-AD(2017)021, paragraphes 64 et suivants

⁸⁰ Voir également CDL-AD(2016)037, paragraphe 90.

⁸¹ Ibid., paragraphe 34.

⁸² Dans ses commentaires sur le projet d'avis, le gouvernement turc a indiqué que depuis les élections locales du 31 mars 2019, cinq membres de conseils municipaux avaient été réintégrés dans leurs fonctions après des décisions de non-poursuite ou d'acquittement dans le cadre de leur procédure d'enquête/de poursuite en cours et que 18 des 46 maires suspendus avaient déposé un recours en annulation dont l'examen était toujours en cours.

⁸³ Ibid., paragraphe 12.

⁸⁴ En l'espèce, les rapporteurs ont été préoccupés par les déclarations de fonctionnaires, notamment du ministère de l'Intérieur, affirmant que les maires relevés de leurs fonctions avaient des liens avec le terrorisme (et étaient donc coupables des accusations portées à leur encontre).

Commission a fait observer que « le seuil probant requis pour procéder à l'arrestation de l'intéressé (« soupçon raisonnable ») et, a fortiori, pour le reconnaître coupable (« au-delà de tout doute raisonnable ») devrait être beaucoup plus élevé » (§ 176). Manifestement, comme les mesures prises sur la base du décret-loi n° 674 sont liées aux enquêtes et aux poursuites contre des élus locaux, la manière dont ces enquêtes et poursuites sont menées impacte les mesures envisagées dans le décret-loi, des points de vue tant de la nécessité que de la proportionnalité. »⁸⁵

63. Concernant les activités terroristes dans le sud-est de la Turquie, la Cour européenne des droits de l'homme a relevé que l'infraction de « diffusion de propagande en faveur d'une organisation terroriste » et son interprétation ne sont pas claires, et que cette disposition devrait pour le moins être interprétée de manière restrictive pour rester conforme à la liberté d'expression consacrée par l'Article 10 de la CEDH, mais que les juridictions nationales lui ont donné une interprétation très large dans certaines affaires; la Cour a notamment souligné l'incitation à la violence comme étant un élément essentiel d'une restriction légitime de ce droit.⁸⁶ De plus, la Commission de Venise a déclaré précédemment que les conditions de suspension d'un élu local et la procédure de révision correspondante doivent être définies de manière claire et précise, et conformes au principe que la révocation d'un élu est une mesure exceptionnelle envisageable uniquement en cas de manquements graves.⁸⁷

64. Chacune de ces préoccupations s'applique dans le contexte des décisions rendues par le ministère de l'Intérieur le 19 août 2019. Lors des réunions des rapporteurs à Ankara, plusieurs représentants de partis d'opposition et de la société civile ont affirmé que les enquêtes pénales mentionnées s'appuyaient totalement ou en partie a) sur des agissements manifestement non criminels comme le fait de dispenser des services médicaux ou une participation à la société civile et, dans 16 enquêtes, sur l'allégation vague d'une « propagande pour une organisation terroriste »; et b) sur le témoignage d'une seule personne à qui l'on avait promis une libération immédiate de prison en échange d'un témoignage.⁸⁸ Les rapporteurs n'ont certes pas pu vérifier ces informations, mais il est intéressant de constater qu'un des trois maires concernés, celui de la préfecture Mardin, a été acquitté par un tribunal le 14 février 2020 des accusations qui avaient abouti à sa suspension, faute d'éléments pénalement répréhensibles. Quoi qu'il en soit, il est inquiétant que le cadre légal n'offre pas de garanties solides contre de telles situations, comme une définition claire des infractions d'aide et de soutien au terrorisme ou à des organisations terroristes et un seuil de preuve des infractions.

c. Ingérence dans l'autonomie locale

65. La Commission de Venise a précédemment expliqué⁸⁹ qu'en vertu de l'Article 127 de la Constitution turque les organes de l'administration locale sont élus par l'électorat, et qu'en remplaçant les élections libres où le peuple exprime son suffrage par des nominations effectuées par les autorités nationales (cf. article 45, paragraphe 1 de la loi sur les communes modifiée), le décret-loi n° 674 a altéré, à l'égard des collectivités locales concernées, « la nature même des pouvoirs locaux censés représenter la volonté et les choix de la population locale, et ainsi la légitimité de leur action. » Le manque de proportionnalité susmentionné a constitué une violation de l'Article 3, paragraphe 1 de la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL), car il a

⁸⁵ Ibid., paragraphe 12.

⁸⁶ Il existe une abondante jurisprudence de la CEDH en matière de violations par la Turquie de l'Article 10 de la CEDH (liberté d'expression) en lien avec différentes versions de l'article 7(2) de la loi n° 3713 (propagande pour une organisation terroriste). Voir p. ex. l'affaire *Özer c. Turquie* (n° 3), n° 69270/12, 11 février 2020, (avec d'autres références) et en particulier *Belge c. Turquie* (n° [50171/09](#), 6 décembre 2016) et *Gül et al. c. Turquie* (n° [4870/02](#), 8 juin 2010).

⁸⁷ Voir l'Avis sur le projet de loi complétant la loi sur le statut des collectivités locales de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2009)049, §27: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)049-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)049-f).

⁸⁸ De telles affirmations ont déjà été mentionnées dans divers rapports, cf. p.ex. Human Rights Watch, 7 février 2019, cité plus haut, qui fournit des informations détaillées sur de tels faits.

⁸⁹ Cf. CDL-AD(2017)021, paragraphes 80 et suivants

entravé « le droit et la capacité effective » des institutions locales électives « de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».

66. Dans l'affaire qui nous occupe, toutes les préoccupations susmentionnées sont pertinentes parce qu'elles concernent les dispositions légales sur lesquelles reposaient les décisions du ministère de l'Intérieur du 19 août 2019. La Commission n'est certes pas en mesure d'examiner en détail les décisions individuelles prises, mais elle est vivement préoccupée par le fait qu'elles se fondaient sur des textes de lois dont la procédure d'adoption et le contenu ne semblent pas reposer sur une base saine du point de vue de la Constitution turque, et paraissent contraires aux normes internationales applicables à l'état d'urgence (voir notamment l'Article 15 de la CEDH) et à l'autonomie locale. Plusieurs articles de la CEAL sont pertinents à cet égard: outre l'Article 3, paragraphe 1 déjà mentionné ci-dessus, notons l'Article 3, paragraphe 2 (les droits en matière d'autonomie locale doivent être exercés par des autorités démocratiquement constituées),⁹⁰ l'Article 4, paragraphe 4 (les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières) et l'Article 7, paragraphe 1 (le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat). A la lumière de toutes ces inquiétudes concernant le cadre juridique, les décisions du ministère de l'Intérieur sont également très problématiques des points de vue de la prééminence du droit sous l'angle de la légalité.⁹¹

2. Problèmes supplémentaires concernant l'application de la loi dans le contexte des élections locales de 2019

67. L'Article 127, paragraphe 4 de la Constitution et l'Article 47, paragraphe 1 de la loi sur les communes prévoient que les maires soient suspendus de leurs fonctions uniquement en cas d'enquêtes ou de poursuites engagées à leur encontre concernant des infractions « se rapportant à leurs obligations » de maires. A cet égard, la Commission de Venise relève qu'au moins plusieurs des enquêtes ou poursuites engagées à l'encontre des trois maires relevés de leurs fonctions, mentionnées par le ministère de l'Intérieur dans ses décisions du 19 août 2019, avaient déjà été lancées avant les élections locales du 31 mars 2019. Lors des réunions d'Ankara, des représentants du ministère de l'Intérieur ont indiqué que dans les faits, le critère déterminant pour la suspension des maires avait été la répétition et la poursuite des activités incriminées, y compris après les élections. Les rapporteurs n'ont pas obtenu d'informations claires confirmant que les trois maires avaient effectivement fait l'objet d'enquêtes et de poursuites pour des infractions clairement liées à leurs fonctions de maires. Cette question devra être examinée par les tribunaux compétents que les maires ont saisis.

68. Quoi qu'il en soit, il paraît problématique qu'au moins une partie des enquêtes et des poursuites aient été en cours au moment des élections – et que les candidats concernés aient malgré tout initialement été déclarés éligibles, avant d'être relevés de leur mandat de maires quelques mois plus tard pour des allégations de poursuite de leurs activités illicites. Cela pose problème du point de vue des exigences de la prééminence du droit, et en particulier de la prévisibilité de la loi, de sa cohérence et de l'utilisation équitable par les autorités de leur pouvoir discrétionnaire.⁹² De plus, cette pratique semble contraire à la libre expression de la volonté des électeurs, car les candidats élus ont été pratiquement empêchés d'exercer leurs fonctions alors que la situation n'avait pas fortement changé après les élections. Dans le cas où une peine pour une activité criminelle est effectivement prononcée après l'entrée en fonction du maire, de nouvelles procédures, si la loi le prévoit, peuvent être engagées contre le maire concerné.

⁹⁰ Cf. Rapport explicatif à la CEAL, page 44. Cela implique que les pouvoirs locaux expriment, directement ou indirectement, la volonté de la population locale.

⁹¹ CDL-AD(2016)007, paragraphes 44 et suivants

⁹² Cf. CDL-AD(2016)007, paragraphes 58f., 60, 64 et suivants

69. A la lumière de l'analyse exposée dans ce chapitre (IV.B.), la Commission de Venise considère que les maires des trois villes préfectorales de Diyarbakır, Mardin et Van qui ont été suspendus par la décision du ministère de l'Intérieur du 19 août 2019 devraient être rétablis dans leur fonction ou, à défaut, qu'il faudrait trouver une autre solution respectueuse de la volonté des électeurs. Une des options serait d'autoriser les conseils municipaux concernés à désigner un remplaçant ; l'autre serait de convoquer des élections dans les circonscriptions électorales concernées. La Commission recommande aussi l'abrogation des amendements à l'article 45, paragraphe 1 de la loi sur les communes, initialement introduits par le décret-loi n° 674 et validés par le Parlement en novembre 2016, ce qui habiliterait à nouveau les conseils municipaux à désigner un maire de remplacement si ce poste reste vacant pour un motif quelconque.

V. Conclusion

70. La Commission de Venise est consciente de la menace terroriste dans le sud-est de la Turquie. Une telle menace peut justifier des mesures inhabituelles, y compris d'écarter des élus susceptibles de profiter de leurs fonctions pour faciliter des activités terroristes. Toute mesure de ce type doit cependant respecter les dispositions légales pertinentes, s'appuyer sur des faits et rester proportionnée.

71. La Commission de Venise reconnaît également, comme elle l'a déjà fait précédemment, qu'immédiatement après le coup d'État manqué du 15 juillet 2016, quand les autorités turques ont été confrontées à une dangereuse conspiration armée, qui selon les termes du gouvernement « constituait une menace existentielle pour la vie de la nation », certaines mesures extraordinaires ont pu s'avérer nécessaires en Turquie. Cela étant, l'état d'urgence a été levé en 2018. Il est vivement préoccupant que sur la base du cadre du régime d'urgence, des changements structurels apportés au système de l'autonomie locale du pays aient été rendus permanents. La nécessité de ces changements semble douteuse même dans le cadre d'un état d'urgence. Cette préoccupation est d'autant plus grande que l'état d'urgence est terminé.

72. Tant les décisions du Conseil électoral suprême du 11 avril 2019 que celle du ministère de l'Intérieur du 19 août 2019 sur le remplacement de candidats élus et de maires sont liées aux mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Dans le premier cas, les candidats bannis de la fonction publique en vertu des décrets-lois d'urgence ont été considérés inéligibles à posteriori, malgré la validation de leur candidature ; dans le deuxième cas, les maires ont été suspendus en raison d'accusations liées au terrorisme, sur la base d'amendements législatifs introduits par un décret-loi d'urgence, alors qu'ils avaient été déclarés éligibles au moment des élections tandis qu'ils faisaient déjà l'objet de plusieurs enquêtes ou accusations.

73. La persistance des effets du régime d'urgence est très inquiétante. De plus, ces deux séries de décisions sont, de l'avis de la Commission, incompatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie – le respect de la libre expression de la volonté des électeurs et des droits des élus – ainsi que de la prééminence du droit – y compris la légalité, la sécurité juridique et la prévisibilité de la loi.

74. Les décisions du Conseil électoral suprême ne sont pas conformes aux normes et principes internationaux et devraient être annulées. Il est vital, pour le bon fonctionnement de la démocratie, que soient déclarés élus les candidats obtenant le plus grand nombre de voix, et non ceux arrivés en deuxième position, surtout s'ils appartiennent à d'autres partis politiques. De plus, il faut garantir la conformité des critères d'inéligibilité aux normes internationales. Il est vrai que la révocation d'élus peut exceptionnellement être justifiée par la nécessité de les empêcher d'abuser de leurs fonctions pour favoriser des activités terroristes, mais le remplacement d'élus par des candidats ayant perdu un scrutin, sans procéder à de nouvelles élections, ne saurait être justifié sur cette base.

75. Les décisions du ministère de l'Intérieur se fondent sur une législation qui s'appuie sur l'état d'urgence et qui autorise le remplacement de maires élus par des fonctionnaires du gouvernement. Elles portent atteinte à la nature même de l'autonomie locale et devraient être annulées. La Commission estime également qu'il est très préoccupant que des suspensions pour de très longues périodes puissent être décidées sur la base d'allégations d'infractions dans le domaine du terrorisme dont l'interprétation paraît extrêmement large, et notamment celles de propagande pour une organisation terroriste ; une interprétation aussi large a été maintes fois qualifiée par la Cour européenne des droits de l'homme de contraire à la Convention. Dans les affaires présentes, où la majorité des allégations avaient déjà été faites avant la validation des candidatures aux élections, il faut veiller au respect du choix de la population locale. Cela pourrait être réalisé soit en rétablissant à leur poste les maires relevés de leurs fonctions, soit par d'autres moyens, comme la désignation de maires de remplacement par les conseils municipaux ou l'organisation de nouvelles élections dans les circonscriptions électorales concernées.

76. La Commission de Venise formule les recommandations suivantes :

- A. Clairement énoncer dans la loi que l'inéligibilité d'un candidat aux élections au motif d'une exclusion de la fonction publique exige une condamnation pénale définitive prononcée par un tribunal pour une infraction grave, ainsi qu'une décision expresse d'inéligibilité du candidat préalable aux élections [paragraphe 43] ;
- B. Proclamer l'élection des six candidats à la mairie ayant obtenu le nombre le plus élevé de voix lors des élections locales du 31 mars 2019 dans les préfectures de Diyarbakır, Erzurum, Kars et Van, mais dont l'investiture comme maires a été refusée par la décision rendue le 11 avril 2019 par le Conseil électoral suprême [paragraphe 54] ;
- C. Rétablir dans leurs fonctions les maires des trois villes préfectorales de Diyarbakır, Mardin et Van qui ont été suspendus par décision du ministère de l'Intérieur le 19 août 2019 ; ou mettre en œuvre une solution alternative respectueuse de la volonté des électeurs, par exemple en autorisant les conseils municipaux concernés à désigner un maire pour les remplacer ou en organisant de nouvelles élections dans les circonscriptions électorales concernées [paragraphe 69] ;
- D. Abroger les amendements à l'article 45, paragraphe 1 de la loi sur les communes initialement introduits par le décret-loi n° 674 et validés par le Parlement en novembre 2016 [paragraphe 69].

77. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités turques et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pour tout complément d'assistance sur cette question.