

CRI(2019)27

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

*Adoptées le 3 avril 2019<sup>1</sup>*

*Publiées le 6 juin 2019*

---

<sup>1</sup> Sauf indication expresse contraire, aucun fait intervenu après le 7 septembre 2018, date de réception de la réponse des autorités turques à la demande d'informations de l'ECRI sur les mesures prises pour appliquer les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, n'est pris en compte dans la présente analyse.

Secrétariat de l'ECRI  
Direction Générale II - Démocratie  
Conseil de l'Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

## AVANT-PROPOS

Dans le cadre du cinquième cycle de ses travaux de monitoring, l'ECRI a reconduit sa procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à deux recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays.

Conformément au document d'information sur le cinquième cycle de suivi de l'ECRI porté à l'attention des Délégués des Ministres le 14 novembre 2012<sup>1</sup>, l'ECRI adresse, au plus tard deux ans après la publication de chaque rapport, une communication au gouvernement en question pour lui demander ce qui a été fait concernant l'application des recommandations spécifiques pour lesquelles une mise en œuvre prioritaire a été requise.

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

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

---

<sup>1</sup> CM/Del/Dec(2012)1154/4.2.



1. Dans son rapport sur la Turquie (cinquième cycle de monitoring) publié le 4 octobre 2016, l'ECRI recommandait vivement aux autorités turques d'aligner les dispositions relatives à l'indépendance et au mandat de la nouvelle Autorité des droits de l'homme et de l'égalité sur ses recommandations de politique générale nos 2 et 7. Cette institution ne devrait pas être un organisme gouvernemental et ses membres ne devraient pas être nommés par l'exécutif. Elle devrait par ailleurs être clairement compétente pour procéder à l'audition de témoins au cours de ses investigations, d'agir en justice et d'intervenir dans les procédures judiciaires. Les autorités devraient en outre aligner pleinement leur législation anti-discrimination sur la recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI ; elles devraient, en particulier, faire figurer dans la liste des motifs de discrimination interdits les motifs de la nationalité, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, et adopter des règles concernant l'indemnisation des victimes et la charge de la preuve dans les affaires.

Pour ce qui est de la première partie de la recommandation concernant l'indépendance de l'Autorité des droits de l'homme et de l'égalité (HREA), les autorités ont informé l'ECRI que cette instance a été restructurée à l'issue du référendum constitutionnel du 16 avril 2017 qui a transformé le régime politique turc en régime présidentiel « à la turque »<sup>1</sup>. Depuis l'entrée en vigueur du décret-loi n° 703 du 9 juillet 2018 à l'origine de cette restructuration, le président choisit tous les 11 membres de l'organe de décision de la HREA (article 149 du décret-loi n° 703) et la HREA est rattachée au ministère de la Justice<sup>2</sup>. La HREA elle-même rappelle qu'elle est dotée de la personnalité juridique et est autonome sur le plan administratif et financier. D'après la société civile, la restructuration susmentionnée a encore affaibli l'indépendance de la HREA, puisque les 11 membres de l'organe décisionnel sont désormais tous nommés par le Président qui a également été habilité à nommer le Président et le Vice-Président de cet organe. La société civile fait aussi observer qu'il n'existe plus de disposition exigeant une expérience professionnelle appropriée pour devenir membre de l'organe décisionnel et que l'activité de ce dernier est très limitée depuis le début de 2017. L'ECRI rappelle que les organismes de promotion de l'égalité devraient bénéficier d'une indépendance de droit et de fait et que le pouvoir exécutif devrait avoir aucune influence décisive dans les différentes phases du processus de sélection des personnes occupant des fonctions d'encadrement (paragraphe 2, 22 et suivants de la Recommandation de politique générale (RPG) n° 2 de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité)<sup>3</sup>. L'ECRI conclut en conséquence que cette partie de la recommandation n'a pas été appliquée.

En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation tendant à habiliter la HREA à procéder à l'audition de témoins au cours de ses investigations ainsi qu'à agir en justice et à intervenir dans les procédures judiciaires, l'ECRI se félicite des informations communiquées par les autorités selon lesquelles le décret d'application de la loi relative à la HREA du 24 novembre 2017 dispose que la commission peut auditionner des témoins et se rendre sur le terrain dans le cadre de ses investigations et enquêtes (articles 56 et 59 du décret d'application susmentionné). Elle peut aussi déposer des plaintes pénales et faire part, sur demande, aux organes judiciaires, aux organismes publics et aux personnes concernées de ses avis et considérations. La HREA souligne qu'elle peut orienter les personnes pour ce qui est des recours

---

<sup>1</sup> Conseil de l'Europe, Commission de Venise (2017), Avis sur les amendements à la Constitution adoptés par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et à soumettre à un référendum national le 16 avril 2017, CDL-AD(2017)005, paragraphe 43.

<sup>2</sup> Le mot « rattachée » renvoie au lien le moins fort entre une autorité publique et le gouvernement central dans le cadre du nouveau régime présidentiel tandis que les deux autres types de lien renvoient aux institutions « associées » et « connexes ».

<sup>3</sup> La version révisée de cette RPG, dont les recommandations relatives à la mise en place et au fonctionnement des organismes de promotion de l'égalité sont plus détaillées, a été adoptée le 7 décembre 2017.

administratifs et judiciaires en cas de violation de leur droit à la non-discrimination. L'ECRI regrette qu'il n'y ait pas d'informations sur la question de savoir si la HREA serait aussi habilitée à engager des procédures judiciaires comme il est recommandé au paragraphe 14, alinéas c et d de sa RPG n° 2. Globalement, l'ECRI estime que cette partie de la recommandation a été partiellement appliquée.

Pour ce qui est de la dernière partie de la recommandation tendant à aligner pleinement la législation antidiscrimination turque sur la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, les autorités ont indiqué que l'article 3.2 de la loi n° 6701 comprend une liste exhaustive de motifs de discrimination, qui est soumise à l'interprétation du pouvoir judiciaire. L'ECRI regrette toutefois que cette liste ne fasse toujours pas mention des motifs de discrimination que sont la nationalité, l'orientation sexuelle et l'identité de genre qui devraient aussi figurer expressément dans la loi. Pour ce qui est de la recommandation d'insérer des règles sur la charge de la preuve dans les affaires judiciaires, les autorités renvoient à l'article 21 de la loi n° 6701, mais ne traitent pas de l'aspect soulevé au paragraphe 17 du cinquième rapport de l'ECRI sur la Turquie selon lequel cet article semble être limité aux demandes adressées à la HREA et ne pas s'appliquer aux procédures judiciaires. Quant à la recommandation tendant à faire figurer dans la loi antidiscrimination des règles concernant le versement d'indemnités<sup>4</sup>, les autorités indiquent que l'organe décisionnel de la HREA peut imposer des amendes. Toutefois, les amendes sont payées au Trésor public et n'indemnisent pas les victimes pour le préjudice matériel et moral subi. La HREA mentionne la possibilité de s'accorder, dans le cadre d'une procédure de conciliation, sur le versement d'une indemnité à la victime (article 18.3 de la loi n° 6701) mais elle ne fait mention d'aucune règle qui permettrait d'octroyer une indemnisation aux victimes de discrimination au moyen des procédures devant la HREA ou en justice. Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI constate avec regret l'absence de progrès en ce qui concerne cette partie de la recommandation.

Globalement, l'ECRI conclut que cette recommandation a été partiellement appliquée.

*2. Dans son rapport sur la Turquie publié le 4 octobre 2016, l'ECRI réitérait et insistait sur la recommandation faite aux autorités turques de charger un organe, entièrement indépendant de la police, des autres forces de sécurité et du ministère public, d'enquêter sur les allégations de comportements répréhensibles de la police ou d'autres forces de sécurité, et notamment de mauvais traitements à l'égard des membres des groupes minoritaires. Pour mettre en œuvre cette recommandation, il conviendrait de doter le médiateur d'un mandat clairement défini lui permettant d'assumer cette fonction.*

Dans leurs observations sur la mise en œuvre de cette recommandation, les autorités turques rappellent que la loi portant création de la Commission de surveillance des forces de l'ordre est entrée en vigueur le 20 mai 2016. Comme l'ECRI l'a déjà indiqué dans ses conclusions précédentes et dans son cinquième rapport sur la Turquie, cette commission ne peut être considérée comme indépendante au sens du paragraphe 10 de sa RPG n° 11, étant donné qu'il s'agit d'une commission permanente au sein du ministère de l'Intérieur, qu'elle est dirigée par le sous-secrétaire de ce dernier et qu'elle est composée de hauts fonctionnaires et de membres choisis par le gouvernement parmi les candidats proposés par les ministères de l'Intérieur et de la Justice. L'ECRI considère en conséquence que cette recommandation n'a pas été appliquée par la mise en place de la Commission de surveillance des forces de l'ordre.

En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation - selon laquelle le médiateur pourrait jouer le rôle d'un organe pleinement indépendant chargé d'enquêter sur les allégations de comportements abusifs de la police - les autorités précisent que le médiateur enquête, conformément à l'article 74 de la Constitution et aux articles 1 et

---

<sup>4</sup> Voir à ce sujet le paragraphe 12 de la RPG n° 7 de l'ECRI.

5 de la loi n° 6328 relative à l'institution du médiateur du 14 juin 2012, sur les plaintes relatives au fonctionnement de l'administration. D'après les autorités, ces dispositions confèrent au médiateur le pouvoir d'enquêter sur toutes les plaintes concernant l'administration, y compris les forces de l'ordre. L'institution du médiateur a confirmé qu'elle est habilitée à enquêter sur les cas de comportements abusifs de la police et d'autres forces de sécurité. En 2017, elle a reçu trois plaintes de ce type et huit autres jusqu'en août 2018. Alors que dans un de ces cas, une recommandation a été adressée à l'administration compétente, aucune décision n'a été prise sur le fond dans les autres cas, le plus souvent en raison du non-épuisement des autres voies de recours (article 17.4 de la loi n° 6328). L'ECRI relève avec satisfaction ces déclarations claires qui confirment que le médiateur a de jure le droit d'enquêter sur les cas de comportements abusifs de membres de la police et d'autres forces de sécurité.

Toutefois, l'ECRI regrette de constater que de sérieuses inquiétudes persistent quant à l'indépendance de l'institution du médiateur. La Commission européenne a récemment souligné que l'institution du médiateur n'était pas indépendante sur le plan opérationnel, structurel ou financier et que ses membres n'étaient pas nommés dans le respect des Principes de Paris des Nations Unies<sup>5</sup>. L'institution du médiateur a elle-même souligné la nécessité de modifier le cadre juridique pour qu'elle puisse mener des enquêtes d'office. Le fait que le médiateur n'ait pas traité ou n'ait pas été en mesure de traiter certaines des questions les plus pressantes en matière de droits de l'Homme<sup>6</sup>, que le nombre de plaintes déposées contre des agents de la force publique soit faible et qu'une décision assortie d'une recommandation ait été rendue dans un seul de ces cas indique qu'il existe un problème supplémentaire d'indépendance de fait.

Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI conclut que cette recommandation a été partiellement appliquée.

---

<sup>5</sup> CE UE 2018, Rapport 2018 sur la Turquie, SWD(2018) 153 final: 31.

<sup>6</sup> CE UE 2018, Rapport 2018 sur la Turquie, SWD(2018) 153 final: 15.



