

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 301 (2011)¹ La démocratie locale et régionale en Turquie

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe rappelle que la Turquie est membre du Conseil de l'Europe depuis le 9 août 1949 et qu'elle a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 9 décembre 1992, son adhésion ayant pris effet le 1^{er} avril 1993.

2. Le Congrès se réfère:

a. à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Résolution statutaire du Comité des Ministres CM/Res(2007)6, selon lequel une des fonctions du Congrès est «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2007)6, selon lequel: «Le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. à sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009), qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi.

3. Le Congrès rappelle que la situation de la démocratie locale et régionale en Turquie a fait l'objet d'un certain nombre de missions de suivi et d'enquête du Congrès, qui a établi en 1997 un rapport² et la Recommandation 29 sur l'état de la démocratie locale et régionale en Turquie; en 2001, un rapport d'information³; en 2005, un rapport⁴ et la Recommandation 176 sur la démocratie locale et régionale en Turquie. De plus, une délégation du Congrès a fait une visite d'enquête en Turquie en 2007 pour examiner la situation à Sur/Diyarbakır, ce qui a donné lieu à la Recommandation 229 (2007) sur la démocratie locale en Turquie.

4. Il prend note du rapport de suivi sur la démocratie locale et régionale en Turquie (CG/MON(19)5REV1) rédigé par les rapporteurs M. Anders Knappe (Suède, L, PPE/DC), Vice-président du Congrès, et M. Herwig van Staa (Autriche, R, PPE/DC), Président de la Commission institutionnelle⁵ de la Chambre des régions, à la suite de trois visites officielles qui ont eu lieu en Turquie du 25 au 27 février 2008, du 12 au

14 janvier 2009 et les 10 et 11 mai 2010. Dans le cadre de leurs travaux, les rapporteurs ont reçu l'aide du professeur Chris Himsworth, consultant, vice-président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

5. Le Congrès remercie les autorités gouvernementales, la délégation turque du Congrès et son Secrétariat, les représentants élus de communes de Turquie, l'Union turque des communes, les représentants de l'Union des communes de Marmara, les universitaires, et les représentants des partis politiques, des organisations non gouvernementales et de la communauté internationale présents dans le pays pour les informations fournies et les observations formulées pendant et après leurs réunions avec la délégation.

6. Il reconnaît l'engagement du Gouvernement turc à l'égard du changement institutionnel jusqu'en 2005, les réformes législatives réalisées et entamées dans ce contexte et le fait qu'un certain nombre de projets de réforme ont été poursuivis.

7. Il reconnaît l'engagement du Gouvernement turc en faveur d'un règlement de la question kurde par le biais de son Initiative démocratique.

8. Le Congrès note avec regret les problèmes ci-après dans le fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Turquie:

a. la période d'évolution législative rapide de 2004-2005 a été suivie d'une période d'activité réduite, et le rythme des réformes dans le domaine de la démocratie locale et régionale s'est ralenti;

b. les dispositions relatives à la tutelle administrative ont été maintenues à l'article 127 de la Constitution turque et dans d'autres législations, et restent donc un obstacle au projet général de décentralisation en Turquie;

c. la manière dont la législation pénale et antiterroriste en vigueur est appliquée a un effet destructeur disproportionné sur le fonctionnement de la démocratie territoriale en Turquie et sur les droits fondamentaux des élus locaux et régionaux;

d. aucune mesure n'a été prise pour mettre en œuvre la Recommandation 229 (2007) du Congrès, à savoir permettre aux conseils municipaux d'utiliser d'autres langues que le turc dans la prestation des services publics si besoin est, et réviser la loi relative aux communes, qui permettrait aux maires et aux conseillers municipaux de prendre des décisions «politiques» sans craindre que des procédures ne soient engagées à leur encontre;

e. la Turquie n'a ni signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157);

f. la nouvelle loi relative aux villages n'a pas encore été définitivement arrêtée, bien que de nombreuses anciennes communes aient perdu leur statut et soient devenues des villages en vertu de la récente loi n° 5747 de 2008 sur la création de districts dans les périmètres des communautés urbaines, portant amendement à certaines législations;

g. la loi sur les revenus des municipalités prévue pour 2005 n'a toujours pas été promulguée, et la promulgation de la loi n° 5779, de portée plus limitée, sur les affectations des recettes fiscales, au titre du budget général, aux administrations provinciales spéciales et aux communes, a laissé les communes encore plus tributaires des subventions décidées au niveau central, et a introduit de nouvelles règles financières;

h. les administrations provinciales spéciales n'ont toujours pas accès à des ressources qui leur soient propres pour leur financement, qui varie considérablement selon les provinces;

i. bien que le gouverneur ait été démis de ses fonctions à la présidence du Conseil général, sa position en tant que président du comité exécutif des Administrations provinciales spéciales reste très inhabituelle, et remet en cause l'autonomie de la gestion provinciale étant donné que le président de ces Administrations provinciales spéciales est, dans les faits, nommé par le gouvernement central;

j. compte tenu de la participation élevée des gouverneurs aux travaux des Administrations provinciales spéciales, il apparaît qu'ils en sont les représentants auprès de l'Union des administrations provinciales spéciales;

k. le chevauchement des rôles des agents qui exercent (ou ont exercé) des fonctions au ministère et qui sont également au service de l'Union des administrations provinciales spéciales, et/ou de la délégation turque auprès du Congrès, est susceptible de réduire la distance institutionnelle entre le ministère et les communes et d'influencer ainsi (négativement) les relations entre eux;

l. bien que les organes de décision de l'Union des administrations provinciales spéciales soient élus démocratiquement et permettent à différents partis politiques d'être représentés, la prescription selon laquelle toutes les communes sont tenues d'être membres de l'Union nationale des communes turques a été maintenue. Cela étant, cette prescription est antidémocratique, car elle prive les communes de leur liberté de choix et génère un mécontentement légitime dans les communes, qui estiment que leurs intérêts et leurs préoccupations ne sont pas représentés de manière appropriée par la majorité des communes membres, dont elles ne partagent pas les points de vue.

9. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités turques:

a. au titre des efforts déployés pour faire avancer la réforme de la Constitution – et nous sommes confiants dans la poursuite de ces efforts –, à prendre des mesures pour améliorer le contexte constitutionnel en vue de renforcer la décentralisation dans le pays et d'abolir la tutelle administrative maintenue à la fois par la Constitution et d'autres législations, et

pour rendre plus libre le choix des langues employées dans les services publics;

b. au titre des efforts déployés pour réformer les institutions et les procédures de la législation pénale et antiterroriste, à prendre des mesures pour réduire la vulnérabilité du système de la démocratie locale et régionale vis-à-vis des atteintes aux droits fondamentaux des élus territoriaux;

c. à achever la rédaction de la nouvelle loi relative aux villages et à la promulguer;

d. à mettre en œuvre les propositions portant sur une nouvelle loi d'affectation des recettes pour les communes, les Administrations provinciales spéciales et les villages;

e. à poursuivre l'Initiative démocratique du gouvernement et, dans ce cadre, à appliquer la Recommandation 229 (2007) du Congrès, à savoir permettre aux conseils municipaux d'utiliser d'autres langues que le turc dans la prestation des services publics, et réviser la loi relative aux municipalités afin de permettre aux maires et aux conseils municipaux de prendre des décisions «politiques» sans craindre que des procédures ne soient engagées à leur encontre;

f. à prendre les mesures nécessaires pour réduire la participation des gouverneurs aux travaux des Administrations provinciales spéciales, ainsi que leur influence sur les opérations de ces administrations. Ces mesures devraient inclure le retrait, ou tout au moins la réduction, de leur influence au sein de l'Union des administrations provinciales spéciales;

g. à modifier la loi afin de restreindre les motifs pour lesquels l'approbation du ministère pour les communes et les Administrations provinciales spéciales pour toutes les relations extérieures peut être retenue;

h. à envisager de réexaminer les obligations de la Turquie au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale afin de supprimer les réserves formulées au sujet de nombreuses dispositions;

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

j. à prendre des mesures pour signer et ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157);

k. à prendre des mesures pour signer et ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148);

l. à prendre l'initiative de renforcer et de soutenir le programme de décentralisation, notamment par le biais de programmes de formation;

m. à modifier la législation qui fait obligation aux communes d'être membres de l'Union des administrations provinciales spéciales.

10. Le Congrès recommande à l'Union des communes turques de prendre l'initiative de sensibiliser ses membres aux droits garantis par la Charte européenne de l'autonomie locale.

Il recommande que l'Assemblée parlementaire prenne en considération les observations et les recommandations

susmentionnées lors de l'examen du respect des engagements pris par la Turquie.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 24 mars 2011, 3^e séance (voir le document CG(20)6, exposé des motifs), rapporteurs : A. Knappe, Suède (L, PPE/DC) et H. Van Staa, Autriche (R, PPE/DC).

2. CG(4) 3 Partie II.

3. CG/INST(8)27.

4. CG(12)25.

5. A la suite de la réforme du Congrès, les activités de suivi de cette commission ont été reprises par la Commission de suivi créée le 1^{er} décembre 2010.