



Doc. ...

Version provisoire

Le respect des obligations et engagements de la Türkiye

Rapport¹

Co-rapporteurs: M. John Howell, Royaume-Uni, Groupe des Conservateurs européens & Alliance démocratique et M. Boriss Cilevičs, Lettonie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

¹ Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#).

A. Projet de résolution²

1. En avril 2017, l'Assemblée parlementaire a décidé de placer la Türkiye sous procédure de suivi. Depuis lors, elle suit de près l'évolution de la situation dans le pays dans un esprit de dialogue et de coopération avec les autorités turques. L'Assemblée a accordé une attention particulière aux défaillances structurelles qui perdurent dans le fonctionnement des institutions démocratiques du pays, telles que mises en évidence par les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe. L'Assemblée s'est engagée à effectuer un examen à mi-parcours de la procédure de suivi, en s'intéressant particulièrement à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, au système judiciaire et aux défis posés à l'État de droit ainsi qu'à la préparation des élections législatives et présidentielle de 2023.

2. Des évolutions politiques importantes sont intervenues depuis l'adoption du rapport de 2017 : une révision constitutionnelle établissant un régime présidentiel a été approuvée en 2017 par 51,4 % des électeurs et un nouveau système politique a été mis en place. Ces dernières années, des développements politiques inquiétants ont pesé sur le fonctionnement des institutions démocratiques. Il est en particulier devenu difficile pour les membres de l'opposition politique d'exercer leurs mandats électifs dans un environnement libre et sûr.

3. Face à ces nouveaux enjeux, l'Assemblée a organisé trois débats d'urgence : le premier, en janvier 2019, était consacré au thème « Aggravation de la situation des membres de l'opposition politique en Turquie : que faire pour protéger leurs droits fondamentaux dans un État membre du Conseil de l'Europe ? » (voir [Résolution 2260 \(2019\)](#)) ; le deuxième, en octobre 2020, avait pour sujet « Nouvelle répression de l'opposition politique et de la dissidence civile en Turquie : il est urgent de sauvegarder les normes du Conseil de l'Europe » (voir [Résolution 2347 \(2020\)](#)) et le troisième, en avril 2021, portait sur « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie » (voir [Résolution 2376 \(2021\)](#)).

4. Parmi les sujets de préoccupation relevés par l'Assemblée figurent le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, les problèmes de séparation et d'équilibre des pouvoirs, les restrictions à la liberté d'expression et des médias, l'interprétation excessivement large de la législation antiterroriste, l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, les restrictions appliquées à la protection des droits humains et les atteintes aux droits fondamentaux des responsables politiques et des (anciens) parlementaires de l'opposition ainsi que des avocats, des journalistes, des universitaires et des militants de la société civile.

5. L'Assemblée reste en outre vigilante en ce qui concerne la sauvegarde des droits des femmes et de l'égalité de genre en Türkiye. Dans ce contexte, elle regrette que le Président de la République ait décidé, en mars 2021, le retrait de la Türkiye de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, Convention d'Istanbul) et espère sincèrement qu'un moyen sera trouvé pour que la Türkiye réintègre la Convention d'Istanbul, qui est devenue l'instrument de référence en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

6. L'Assemblée reconnaît que la Türkiye a été confrontée par le passé, et l'est encore aujourd'hui, à des menaces terroristes graves et diverses dans une région en proie à l'instabilité. Toutefois, la réaction face à ces menaces doit être conforme aux normes en matière de droits humains, d'État de droit et de démocratie.

7. Par ailleurs, l'agression de l'Ukraine par la Russie a suscité de nouvelles préoccupations pour la sécurité et la stabilité de la région. À cet égard, l'Assemblée salue les efforts de médiation déployés par la Türkiye en vue de résoudre le conflit et se félicite du rôle joué par cette dernière pour faciliter la signature, le 22 juillet 2022, de l'accord sur l'exportation de céréales en mer Noire négocié sous l'égide des Nations Unies.

8. En ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH):

8.1. Tout en reconnaissant que la Türkiye a mis en œuvre un nombre important d'arrêts de la CEDH, l'Assemblée rappelle que l'exécution de tous les arrêts de la Cour de Strasbourg est un élément central de la protection des droits fondamentaux dans tous les États membres ; il convient de respecter les conclusions de la Cour, et non de les ignorer. Dans ce contexte, l'Assemblée appelle la Türkiye à adopter une approche constructive et à se soumettre à ses obligations en toute bonne foi et conformément au principe de l'État de droit;

8.1.1. À cet égard, l'Assemblée a été consternée par la condamnation du philanthrope Osman Kavala à la réclusion à perpétuité aggravée, prononcée le 25 avril 2022 par la 13^e Haute Cour pénale, et ce bien que la Cour européenne des droits de l'homme ait exhorté les autorités turques à libérer M. Kavala, ayant estimé que son placement en détention provisoire était illégal

² Projet de résolution adopté par la commission le 14 septembre 2022.

et avait un but inavoué, à savoir le réduire au silence et dissuader d'autres défenseurs des droits humains;

8.1.2. Le 2 février 2022, le Comité des Ministres a décidé d'engager une procédure en manquement contre la Türkiye en raison de la non-exécution de cet arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme – une procédure rare qui n'avait été lancée qu'une seule fois. Bien que les autorités turques aient fait valoir que M. Kavala avait été libéré en février 2020, la Cour européenne a confirmé, le 11 juillet 2022, que la Türkiye n'avait pas exécuté l'arrêt en question en procédant une nouvelle fois à l'arrestation de M. Kavala sur la base d'accusations fondées sur des faits similaires, voire identiques, à ceux que la Cour avait déjà examinés dans son arrêt.

8.2. Réitérant son appel à ce que la Türkiye exécute les arrêts de la Cour, l'Assemblée suivra avec attention les activités du Comité des Ministres concernant le suivi de la procédure de manquement en vertu de l'article 46.4. Elle invite les États membres à soutenir le Comité des Ministres pour veiller à ce que les décisions prises à cet égard ne viennent pas saper ni compromettre l'efficacité du système de protection des droits fondamentaux et la crédibilité de la Cour, car cela ouvrirait la voie à une tendance dangereuse et préjudiciable pour les autres États membres du Conseil de l'Europe;

8.3. Notant que des procédures internes sont toujours en cours, l'Assemblée souligne que l'issue de l'affaire Kavala se trouve entre les mains du système judiciaire turc. Ce dernier a la capacité de trouver une solution juridique et d'adopter une interprétation plus rigoureuse de l'arrêt de la Cour de Strasbourg, conformément à la décision de celle-ci et au droit international. Dans cette attente, l'Assemblée appelle une fois encore à la libération de M. Kavala;

8.4. L'Assemblée continue également de suivre l'exécution de l'arrêt rendu en décembre 2020 par la Cour concernant le placement en détention de l'un des chefs de file de l'opposition, Selahattin Demirtaş (détenu depuis 2016) et la surveillance de ce processus par le Comité des Ministres. De plus, la Cour avait conclu à une violation de l'article 18 de la Convention et avait estimé que le placement en détention de M. Demirtaş visait un objectif inavoué, à savoir étouffer le débat politique. L'Assemblée réitère son appel à la libération de M. Demirtaş;

8.5. L'Assemblée a souligné, dans ses précédentes résolutions, le cadre restrictif dans lequel évoluent les organisations de la société civile. À cet égard, l'Assemblée est choquée par la condamnation à 18 ans de prison des coaccusés de M. Kavala dans le procès de Gezi – tous des personnalités renommées, parmi lesquelles des architectes, des intellectuels et des militants de premier plan de la société civile, notamment le directeur de l'École d'études politiques du Conseil de l'Europe. L'Assemblée demande leur libération immédiate et l'abandon des poursuites à leur encontre.

9. En ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire :

9.1. L'Assemblée rappelle que la Commission de Venise, dans un avis publié en 2017, a conclu que les amendements constitutionnels établissant un régime présidentiel ne garantissaient pas la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en raison de la composition du Conseil des juges et des procureurs;

9.2. Malgré les mesures prises par les autorités (notamment l'adoption d'un plan d'action pour les droits humains en mars 2021 et du quatrième paquet de mesures judiciaires en juillet 2021), celles-ci n'ont pas été capables de faire face et de remédier à certains des problèmes systémiques qui nuisent gravement au fonctionnement du système judiciaire:

9.2.1. Le droit à un procès équitable (qui fait l'objet de 70 % des violations constatées par la Cour constitutionnelle dans des affaires concernant des recours individuels introduits depuis 2012) et, en particulier, le droit à un procès dans un délai raisonnable (dont la violation a été constatée dans 90 % des décisions rendues par la Cour constitutionnelle en 2020 et 2021) doivent être garantis. Notant que la Cour constitutionnelle a engagé une « procédure de l'arrêt pilote » et suspendu ces affaires, l'Assemblée invite instamment les autorités à prendre toutes les mesures juridiques nécessaires demandées par la Cour constitutionnelle pour réduire la durée des procédures;

9.2.2. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne le rôle déterminant de la Cour constitutionnelle dans la promotion de la protection des libertés fondamentales, en particulier du droit à un procès équitable, notamment par l'intermédiaire du mécanisme de recours individuel, et appelle au renforcement de l'indépendance de cette juridiction. L'Assemblée invite instamment les autorités à garantir une exécution plus efficace et systématique des décisions de la Cour

constitutionnelle par les juridictions inférieures et se félicite de la coopération établie avec le Conseil de l'Europe pour parvenir à des solutions communes;

9.2.3. L'Assemblée reste également préoccupée par la situation dans les prisons et appelle les autorités à mettre en œuvre les recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et à autoriser la publication de tous ses rapports. Elle salue l'engagement des autorités en faveur d'une politique de tolérance zéro en matière de mauvais traitements et de torture, mais leur demande néanmoins instamment de prendre des mesures plus résolues et crédibles pour enquêter de manière approfondie sur les allégations sérieuses de mauvais traitements et de torture. Elle exhorte également les autorités à être attentives à la situation des prisonniers gravement malades, dont l'ancienne députée Aysel Tuğluk.

10. En ce qui concerne les prochaines élections présidentielle et législatives prévues en 2023:

10.1. L'Assemblée apprécie l'engagement du peuple turc envers les processus démocratiques, qui se manifeste par une forte participation aux élections et par un paysage politique dynamique;

10.2. L'Assemblée reste toutefois très préoccupée par la répression qui s'abat actuellement sur les membres de l'opposition politique, notamment les procédures visant à lever l'immunité parlementaire (de membres de partis d'opposition, pour l'essentiel), et, plus généralement, par des faits de violence visant les responsables de l'opposition, qui met en péril le pluralisme politique et le fonctionnement des institutions démocratiques. La procédure engagée contre Canan Kaftancıoğlu, dirigeante de la section provinciale d'Istanbul du Parti républicain du peuple (CHP), qui a été condamnée à près de cinq ans d'emprisonnement (puis placée en liberté surveillée) sur la base d'anciens tweets et parce qu'elle aurait notamment « insulté le Président », ainsi que l'interdiction qui lui a été faite de participer à la vie politique sont autant d'exemples montrant l'environnement restrictif et répressif dans lequel les membres de l'opposition évoluent;

10.3. L'Assemblée suivra de près la procédure en cours relative à la tentative de dissolution du Parti démocratique des peuples (HDP) – le troisième parti le plus représenté au parlement – et d'interdiction de participer à la vie politique prononcée contre 451 responsables politiques du HDP. L'Assemblée rappelle que la dissolution d'un parti politique constitue une mesure draconienne qui ne devrait être appliquée qu'en dernier recours. Comme elle l'a déjà souligné dans sa [Résolution 2376 \(2021\)](#), l'Assemblée reste persuadée que la Cour constitutionnelle se laissera guider par les dispositions strictes régissant cette procédure en Türkiye, par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – selon laquelle les exceptions prévues à l'article 11 doivent être interprétées de façon stricte en ne conférant qu'une marge d'appréciation limitée aux États contractants – et par les Lignes directrices sur l'interdiction de la dissolution des partis politiques et les mesures analogues adoptées en 1999 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise);

10.4. L'Assemblée note que le Parlement turc a adopté, le 25 avril 2022, des modifications de la législation électorale, malheureusement sans avoir conduit de consultations ni de débats approfondis et sans parvenir à un consensus politique, comme l'ont souligné la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur avis conjoint adopté en juin 2022 ([CDL-AD\(2022\)016](#));

10.4.1. L'Assemblée se félicite de l'abaissement du seuil électoral de 10 % à 7 % – une demande formulée de longue date par l'Assemblée parlementaire – ainsi que des nouvelles modalités facilitant la participation des personnes malvoyantes aux élections;

10.4.2. Cependant, d'autres dispositions de cette loi posent problème : la Commission de Venise s'est notamment inquiétée des critères exigés des partis politiques pour se présenter aux élections, qui "favorisent les partis politiques plus importants et bien établis", et de la nouvelle composition des commissions électorales au niveau des districts et des provinces : leurs membres judiciaires ne seront plus les trois juges les plus anciens de la province mais déterminés "par tirage au sort" parmi les juges éligibles. Pour la Commission de Venise, cela "rend potentiellement la nomination plus sensible aux pressions et manipulations politiques, compte tenu des « garanties limitées dans le système de nomination des juges pour assurer l'indépendance des juges". Cette nouvelle réglementation est également une source majeure d'inquiétude pour l'opposition;

10.4.3. Des modifications ont également été apportées aux dispositions légales relatives à l'abus de pouvoir pendant les campagnes électorales ; sur ce point, la Commission de Venise a fait la recommandation suivante : « Étant donné que le président n'est pas en dehors du système des partis mais en fait partie, il n'y a aucune raison pour qu'il ne soit pas soumis aux mêmes

restrictions que les autres hauts fonctionnaires afin de prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive des ressources administratives »;

10.4.4. Au vu des recommandations formulées par la Commission de Venise, l'Assemblée invite instamment les autorités turques à procéder aux modifications proposées ou du moins à appliquer la législation dans une démarche contribuant à mettre tous les candidats sur un pied d'égalité. Le cadre juridique électoral devrait garantir l'égalité des chances pour tous les acteurs politiques, ce qui constituera un critère important pour évaluer l'équité des prochaines élections;

10.5. La liberté d'expression est une autre composante essentielle des débats politiques et des campagnes électorales. Toutefois, les restrictions actuellement imposées et les procédures judiciaires en cours qui entravent l'exercice de ce droit suscitent de vives inquiétudes. Rappelant les demandes qu'elle a formulées précédemment et l'[avis adopté en 2016 par la Commission de Venise](#), l'Assemblée appelle la Türkiye à, notamment, modifier l'article 301 (sur le dénigrement de la nation turque, de l'État de la République turque et des organes et institutions de l'État) et l'article 125 (sur l'injure envers des représentants du pouvoir) ainsi qu'à abroger l'article 299 (sur l'injure envers le Président) conformément au consensus qui se dessine en Europe en faveur de la dépénalisation de la diffamation envers le chef de l'État et en tenant compte de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Vedat Şorli c. Turquie* et du reste de la jurisprudence de celle-ci;

10.6. En particulier, l'interprétation excessivement large de la loi antiterroriste a mis à mal la liberté d'expression et les droits fondamentaux. L'Assemblée exprime une nouvelle fois sa préoccupation quant au fait que cette interprétation de la loi a été utilisée comme un outil pour étouffer le débat politique et entraver les activités de la société civile. L'Assemblée encourage les autorités, en s'inspirant de la modification apportée à l'article 7 de la loi antiterroriste en octobre 2019, à modifier d'autres articles de la loi antiterroriste et du code pénal qui ont entraîné des atteintes au droit à la liberté d'expression, afin de préciser que l'exercice du droit à la liberté d'expression ne constitue pas une infraction, de la même manière que l'article 7 dispose désormais que l'expression d'idées dans un cadre ne dépassant pas les limites du reportage ou dans un but critique ne constitue pas une activité criminelle;

10.7. Les médias jouent un rôle important dans les campagnes électorales. Pourtant, le respect de la liberté des médias reste un défi. L'Assemblée note que des questions évoquées depuis longtemps demeurent problématiques, telles que les attaques contre les journalistes, le contrôle des médias par l'État et l'utilisation ou la suspension des fonds publicitaires pour marginaliser et incriminer les médias critiques du régime. L'Assemblée est préoccupée par le projet de loi érigeant en infraction pénale la « désinformation », qui pourrait être à l'origine de peines de prison et potentiellement conduire à la censure des médias en ligne. L'Assemblée demande son retrait, dans l'attente d'un avis de la Commission de Venise sur ce texte;

10.8. L'Assemblée souligne que la transparence et la responsabilité sont des principes essentiels pour les démocraties ; la transparence du financement des partis est importante pour garantir une concurrence électorale équitable. L'Assemblée regrette l'absence de progrès dans la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et invite instamment les autorités à prendre des dispositions pour renforcer la transparence du financement des partis, adopter une loi relative à la conduite éthique des députés, veiller à la transparence du processus législatif et adopter des mesures pour garantir l'intégrité des députés. L'Assemblée rappelle également les préoccupations précédemment exprimées par le GRECO au sujet de l'affaiblissement de l'indépendance des juges, qui a des répercussions sur la lutte contre la corruption.

11. L'Assemblée constate que le changement de système politique adopté en 2017 – bien qu'il s'agisse du droit souverain de tout État membre – a gravement affaibli les institutions démocratiques en Türkiye et rendu les mécanismes d'équilibre des pouvoirs dysfonctionnels et défaillants. L'Assemblée déclare qu'il est nécessaire d'engager des réformes de toute urgence pour restaurer la pleine indépendance du pouvoir judiciaire et un système efficace de freins et de contrepoids. Les autorités turques doivent s'assurer que toutes les conditions seront réunies pour garantir des élections libres et équitables, et notamment que l'opposition sera en mesure de mener ses activités et que les journalistes pourront travailler en toute indépendance. L'Assemblée reste à la disposition des autorités pour poursuivre un dialogue constructif. Elle décide en outre, dans le cadre de la procédure de suivi à l'égard de la Türkiye, de continuer de surveiller l'évolution de la situation dans le pays en ce qui concerne la démocratie, l'État de droit et les droits humains.