



Doc. 11660
24 juin 2008

Fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie: développements récents

Rapport

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe
(Commission de suivi)

Rapporteur: M. Luc Van den BRANDE, Belgique, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La commission de suivi est préoccupée par le fait que, indépendamment de leur aboutissement, les poursuites judiciaires engagées en vue de dissoudre le Parti pour la justice et le développement, le parti au pouvoir en Turquie, et d'interdire toute activité politique à 71 de ses membres, dont le Premier ministre, le Président de la République et 39 membres du parlement, nuisent sérieusement à la stabilité politique du pays, ainsi qu'au fonctionnement démocratique des institutions de l'Etat, et retardent l'adoption de réformes économiques et politiques pourtant urgentes. Elles relancent également un nouveau débat sur la dissolution de partis politiques en Turquie, à propos de laquelle la Cour de Strasbourg avait trouvé plusieurs cas de violations de la Convention européenne des droits de l'homme dans le passé.

L'indépendance du système judiciaire doit être garantie et aucune influence ne saurait être exercée sur la Cour constitutionnelle du pays. La commission de suivi exprime à cette dernière sa confiance pour que soient appliquées les normes européennes relatives à la dissolution des partis politiques, résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les articles 10 et 11 de la Convention et des Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques de la Commission de Venise.

Le rapport, soulignant l'importance d'une séparation effective des pouvoirs, invite instamment toutes les institutions de l'Etat à respecter leurs compétences spécifiques et à travailler de concert afin de poursuivre, en faisant preuve d'un regain de vigueur, les réformes économiques et politiques tant nécessaires qui permettront de faire de la Turquie une démocratie moderne.

La commission de suivi prend note de l'initiative du gouvernement d'élaborer une nouvelle Constitution civile et considère qu'elle ouvre de nouvelles perspectives d'un vaste dialogue national impliquant les différents acteurs de la société. Elle encourage le gouvernement à finaliser ce processus en étroite coopération avec la Commission de Venise. La nouvelle Constitution devrait notamment garantir un système adéquat de freins et de contrepoids, et accorder une place de choix à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément aux normes européennes, afin d'assurer pleinement le fonctionnement démocratique des institutions turques et de consolider son processus de modernisation et de réformes.

La commission de suivi propose à l'Assemblée d'intensifier son dialogue postsuivi avec la Turquie, de suivre de près l'évolution du fonctionnement démocratique de ses institutions d'Etat et, en particulier, le processus de rédaction de la Constitution, et de considérer sérieusement, le cas échéant, la possibilité de rouvrir la procédure de suivi de la Turquie.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Luc Van den Brande	5
1. Introduction	5
2. Développements en 2007-2008	5
3. Procédure judiciaire contre le Parti pour la justice et le développement (Parti AK)	7
4. Normes européennes en matière de dissolution des partis politiques	10
4.1. Principes généraux dans la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme	10
4.2. Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, adoptées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en 1999	12
5. Affaires concernant la dissolution de partis politiques en Turquie	13
6. Conclusions	14

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que, dans sa [Résolution 1380](#) adoptée en juin 2004, elle avait décidé de clore la procédure de suivi pour la Turquie, reconnaissant les progrès réalisés dans le processus de réformes et exprimant sa confiance aux autorités turques pour poursuivre et consolider ces réformes, dont la mise en œuvre nécessiterait un important travail d'adaptation de la loi et de la réglementation dans les années à venir. L'Assemblée a décidé de poursuivre, par le biais de sa commission de suivi, le dialogue postsuivi avec les autorités turques sur les 12 points que la Turquie était invitée à prendre en compte dans le cadre du processus de réformes engagé par ses autorités.
2. L'Assemblée note avec satisfaction que le Gouvernement turc, dirigé par M. Erdoğan, s'est montré, depuis plus de cinq ans, l'acteur d'une croissance économique forte et des réformes politiques qui ont permis au pays de s'attirer les faveurs d'investisseurs grâce au maintien de la stabilité macroéconomique et à la poursuite des privatisations, et ont permis l'ouverture, en octobre 2005, des négociations en vue de l'adhésion à l'Union européenne. Depuis lors, la Turquie s'efforce sans relâche de satisfaire aux critères de Copenhague, notamment à la nécessité de parvenir à une «stabilité des institutions garantissant la démocratie, la prééminence du droit et les droits de l'homme», conformément également aux obligations statutaires qui lui incombent en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe.
3. Toutefois, les réformes ont été stoppées au printemps 2007 alors qu'éclatait une crise politique résultant de l'incapacité de la Grande Assemblée nationale de Turquie (ciaprès «le parlement») à élire un nouveau Président de la République. Cette crise a suscité la tenue d'élections législatives anticipées en juillet 2007, considérées par l'Assemblée et d'autres observateurs internationaux comme généralement conformes aux engagements contractés par la Turquie à l'égard du Conseil de l'Europe et aux normes européennes s'appliquant à la tenue d'élections libres et équitables. L'Assemblée relève que le taux de participation élevé témoigne de la confiance accordée au processus démocratique en Turquie.
4. Remportant 46,6 % des voix lors du scrutin de juillet 2007, le Parti pour la justice et le développement (ci-après «Parti AK») du Premier ministre Erdoğan s'est assuré une large majorité absolue. L'Assemblée, tout en regrettant que les autorités turques n'aient pas donné suite à ses appels précédents les invitant à abaisser le seuil électoral de 10 %, note que l'actuel parlement est plus représentatif de la diversité politique du pays que le précédent, reflétant près de 90 % des opinions de l'électorat.
5. Néanmoins, l'adoption par le parlement le 9 février 2008 de modifications de la Constitution et de la loi sur l'enseignement supérieur qui lèverait l'interdiction du foulard islamique à l'université a déclenché une nouvelle crise. Le 5 juin 2008, la Cour constitutionnelle, estimant les amendements contraires aux principes laïques, les a déclarés inconstitutionnels.
6. Dans l'intervalle, le 14 mars 2008, des poursuites judiciaires ont été engagées par le procureur général de la Cour suprême de Turquie en vue de dissoudre le parti au pouvoir, le Parti AK, au motif que ce dernier était devenu le «foyer d'activités antilaïques», et d'interdire durant cinq ans toute activité politique à 71 de ses membres dont le Président Gül et le Premier ministre Erdoğan, ainsi qu'à 39 membres du parlement. L'affaire est en instance devant la Cour constitutionnelle.
7. L'Assemblée est préoccupée par le fait que, indépendamment de son aboutissement, l'action judiciaire engagée contre le parti au pouvoir, le Premier ministre et le Président de la République nuit sérieusement à la stabilité politique, ainsi qu'au fonctionnement démocratique des institutions de l'Etat, et retarde l'adoption de réformes économiques et politiques pourtant urgentes.
8. Parallèlement, l'Assemblée souligne que la séparation effective des pouvoirs et l'indépendance du système judiciaire sont des principes fondamentaux d'une démocratie fondée sur l'Etat de droit qui devraient être garantis par toutes les institutions étatiques. Aucune influence ne saurait être exercée sur la Cour constitutionnelle du pays. A cet égard, l'Assemblée exprime sa confiance à cette dernière pour appliquer les normes européennes relatives à la dissolution des partis politiques, résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention européenne des droits de l'homme et des Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, adoptées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) en décembre 1999.
9. L'Assemblée note que le respect du principe de proportionnalité est de la plus haute importance en matière de dissolution de partis politiques, compte tenu de leur rôle essentiel pour garantir le pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. Elle rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré

à maintes reprises que la dissolution d'un parti politique, assortie d'une interdiction temporaire pour ses dirigeants d'exercer des responsabilités politiques, était la mesure la plus radicale et que des mesures d'une telle sévérité ne pouvaient s'appliquer qu'aux cas les plus graves.

10. L'Assemblée rappelle également sa [Résolution 1308 \(2002\)](#), dans laquelle elle souligne que, bien que les démocraties aient le droit de se défendre contre des partis extrémistes, la dissolution de partis politiques ne peut être qu'une mesure d'exception, ne se justifiant que dans les cas où le parti concerné fait usage de violence ou menace la paix civile et l'ordre constitutionnel démocratique du pays.

11. L'Assemblée note que, par le passé, la Turquie a fréquemment procédé à la dissolution de partis politiques; dans la quasi-totalité des cas, cela a donné lieu à un constat de violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans sa [Résolution 1380 \(2004\)](#) clôturant la procédure de suivi de la Turquie, l'Assemblée, tout en soulignant que la fréquence des cas de dissolution de partis politiques était une réelle source de préoccupation, exprimait l'espoir que les modifications constitutionnelles d'octobre 2001 ainsi que celles apportées à la loi sur les partis politiques «limiteraient à l'avenir le recours à une mesure aussi extrême que la dissolution».

12. Elle relève, par ailleurs, qu'à la lumière de ces mêmes réformes le Comité des Ministres a, en 2007, suspendu la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans toutes les affaires concernant la dissolution de partis politiques en Turquie entre 1991 et 1997, s'estimant satisfait de l'exécution des arrêts pertinents. Ce faisant, le Comité des Ministres a vivement encouragé les autorités turques à poursuivre leurs efforts visant à assurer l'effet direct de la jurisprudence de la Cour dans la mise en œuvre du droit turc.

13. Les poursuites actuellement engagées contre le Parti AK, indépendamment de leur aboutissement, donnent lieu à un nouveau débat sur le fondement juridique de la dissolution de partis politiques dans le pays et montrent que, en dépit des réformes susmentionnées, la question de la dissolution des partis politiques en Turquie n'est pas close. L'Assemblée constate que la nécessité d'engager à cet égard des réformes constitutionnelles et législatives est désormais manifeste.

14. Une révision complète de la Constitution de 1982 qui, en dépit des modifications successives, continue de porter l'empreinte du coup d'Etat militaire de 1980 ainsi qu'un examen détaillé de la loi sur les partis politiques sont indispensables pour mettre ces textes en pleine conformité avec les normes européennes. En poursuivant ces réformes, les autorités turques devraient en particulier envisager l'introduction de critères plus stricts pour la dissolution de partis politiques, tels que l'apologie ou l'incitation à la violence ou des menaces claires contre les valeurs essentielles de la démocratie, conformément aux lignes directrices précitées de la Commission de Venise.

15. L'Assemblée rappelle que, au moment de l'adoption de sa [Résolution 1380](#) et de la clôture de la procédure de suivi, elle avait invité la Turquie, dans le cadre de son processus de réformes, «à procéder à une refonte de la Constitution de 1982, avec l'assistance de la Commission de Venise, afin d'achever son adaptation aux normes européennes en vigueur». La nécessité d'une nouvelle Constitution, civile, est devenue plus évidente que jamais.

16. A cet égard, l'Assemblée note l'initiative du gouvernement d'élaborer une nouvelle Constitution et considère qu'elle ouvre de nouvelles perspectives d'un vaste dialogue national impliquant les différents acteurs de la société. Elle encourage le gouvernement à finaliser ce processus en étroite coopération avec la Commission de Venise. La nouvelle Constitution devrait notamment garantir un système adéquat de freins et de contrepoids, et accorder une place de choix à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément aux normes européennes, afin d'assurer pleinement le fonctionnement démocratique des institutions turques et de consolider son processus de modernisation et de réformes.

17. Par ailleurs, l'Assemblée, soulignant l'importance d'une séparation effective des pouvoirs, invite instamment toutes les institutions de l'Etat à respecter leurs compétences spécifiques et à travailler de concert afin de poursuivre, en faisant preuve d'un regain de vigueur, les réformes économiques et politiques tant nécessaires qui permettront de faire de la Turquie une démocratie moderne.

18. L'Assemblée demande à sa commission de suivi d'intensifier son dialogue postsuivi avec la Turquie, de suivre de près l'évolution du fonctionnement démocratique de ses institutions d'Etat et, en particulier, le processus de rédaction de la Constitution, et de considérer sérieusement, le cas échéant, la possibilité de rouvrir la procédure de suivi de la Turquie.

B. Exposé des motifs, par M. Luc Van den Brande

1. Introduction

1. Le 18 avril 2008, au cours de la partie de session de printemps de l'Assemblée, 21 membres de l'Assemblée parlementaire¹ ont signé une déclaration écrite dans laquelle ils expriment leurs préoccupations quant à la procédure judiciaire récemment engagée par le procureur général de la Cour suprême de Turquie en vue de dissoudre le parti au pouvoir, le Parti pour la justice et le développement (Parti AK), et d'interdire toute activité politique à 71 de ses membres. Reconnaisant l'indépendance des juges et des procureurs, les signataires attendaient de ces derniers qu'ils respectent la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment concernant les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après «la Convention»), lorsqu'ils examinent la possibilité de dissoudre un parti politique et d'interdire toute activité politique à ses membres.

2. Lors de sa réunion de Stockholm le 29 mai 2008, à la suite de la demande de débat selon la procédure d'urgence déposée au nom de leurs groupes par les cinq présidents des groupes politiques de l'Assemblée, le Bureau de l'Assemblée a décidé de recommander à cette dernière la tenue d'un débat sur le «fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie» et a proposé de soumettre cette question à la commission de suivi pour rapport. Lors de l'ouverture de sa partie de session de juin 2008, l'Assemblée a voté en faveur de la tenue d'un débat selon la procédure d'urgence sur les développements récents concernant le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie. La commission de suivi m'a désigné comme rapporteur lors de sa réunion du 23 juin 2008.

3. La Turquie est engagée dans un dialogue postsuivi avec la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire depuis la clôture de la procédure de suivi en avril 2004. J'ai rédigé, avec M^{me} Mady Delvaux-Stehres (Luxembourg, Groupe socialiste), le dernier rapport sur le respect des obligations et engagements de la Turquie, qui a été débattu par l'Assemblée le 22 juin 2004 et qui a mené à l'adoption de la [Résolution 1380 \(2004\)](#)². Ce texte énumère 12 points que la Turquie, dans le cadre des réformes actuelles menées par les autorités, a été invitée à prendre en compte, à commencer par la nécessité de «procéder à une refonte de la Constitution de 1982, avec l'assistance de la Commission de Venise, afin d'achever son adaptation aux normes européennes en vigueur».

4. Ces 12 points font l'objet du dialogue postsuivi entre la commission de suivi et les autorités turques, qui relève de la responsabilité du président de la commission. En décembre 2007, à la demande de l'ancien président de la commission, M. Eduard Lintner, la délégation turque auprès de l'Assemblée a informé cette dernière des progrès enregistrés à propos de ces 12 points. Le président actuel de la commission, M. Serhiy Holovaty, a planifié une mission d'information en Turquie à l'automne 2008.

5. Je n'ai bien évidemment pas l'intention d'interférer avec le mandat du président au titre du dialogue postsuivi et me limiterai à présenter les développements récents intervenus dans le pays, en liaison avec la procédure en cours contre le parti au pouvoir, et ses implications pour le fonctionnement des institutions démocratiques du pays, ainsi que les défis qui restent à relever. Mon rapport fournit également des informations générales concernant les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine de la dissolution des partis politiques et les précédents en la matière en Turquie.

2. Développements en 2007-2008

6. La Turquie est gouvernée depuis plus de cinq ans maintenant par le Parti pour la justice et le développement (Parti AK), dirigé par M. Recep Tayyip Erdoğan. Le gouvernement a prôné une croissance économique forte et des réformes politiques, et a gagné les faveurs des investisseurs grâce au maintien de la stabilité macroéconomique et à la poursuite des privatisations dans le pays.

7. Créé en 2001 par M. Erdoğan et M. Gül, le Parti AK a proposé une alternative beaucoup plus modérée dans l'éventail politique turc que le Parti de la prospérité (Refah) de Necmettin Erbakan, dissous en 1998, et des deux partis qui ont suivi, le Parti de la vertu (Fazilet), dissous en juin 2001, et le Parti du bonheur (Saadet). Rejetant l'étiquette «islamiste»³, le Parti AK s'est présenté comme un grand parti pro-occidental, fort d'un agenda social conservateur et d'un engagement ferme en faveur de l'économie de marché libérale. Il a initié de nombreuses réformes en vue de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.

1. [Doc. 11589](#), déclaration écrite sur la procédure judiciaire contre le Parti pour la justice et le développement en Turquie.

2. Voir [Doc. 10111](#) sur le respect des obligations et engagements de la Turquie, 17 mars 2004.

8. Dès sa [Résolution 1380 \(2004\)](#), l'Assemblée avait noté avec satisfaction que, en dépit des préoccupations de novembre 2002 à propos de l'arrivée au pouvoir du Parti AK, le nouveau gouvernement avait fait bon usage de la majorité absolue dont il disposait au parlement, avec le soutien sans faille du seul parti d'opposition de l'époque, le Parti républicain du peuple (CHP), pour accélérer et intensifier les réformes.

9. Des modifications majeures ont été apportées dans le cadre des trois trains d'amendements constitutionnels introduits respectivement en 2001, 2002 et 2004, dont l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, l'abolition des tribunaux de sûreté de l'Etat dans le système judiciaire turc, l'inscription du principe d'égalité des genres dans la Constitution, avec un accent particulier sur l'obligation pour l'Etat de garantir l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que sur l'élimination du principe du secret quant à l'audit des biens de l'Etat en possession des forces armées. De même, la suprématie des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme sur la législation nationale en cas de conflit entre les deux a été établie en tant que principe constitutionnel.

10. C'est à la lumière de ces réformes que l'Assemblée a décidé de clore sa procédure de suivi pour la Turquie en 2004 et de suivre les développements à venir dans le contexte du dialogue postsuivi, plus souple. Dans sa [Résolution 1380 \(2004\)](#), l'Assemblée a noté «qu'en à peine plus de deux ans, la Turquie a réalisé plus de réformes que pendant les dix années précédentes». C'est également en grande partie à la lumière de ces mêmes réformes que l'Union européenne a ouvert avec la Turquie en octobre 2005 des négociations en vue de l'adhésion du pays. Depuis lors, la Turquie poursuit ses efforts pour respecter pleinement les critères de Copenhague, y compris parvenir à une «stabilité des institutions garantissant la démocratie, la prééminence du droit et les droits de l'homme».

11. Un nouveau train de réformes législatives et constitutionnelles était à l'ordre du jour du gouvernement en 2007, mais il a été entravé par la crise politique résultant de l'incapacité de la Grande Assemblée nationale de Turquie (GANT) à élire un nouveau Président de la République pour succéder à Ahmet Necdet Sezer avant l'expiration de son mandat unique de sept ans, le 16 mai 2007.

12. Le premier tour de l'élection présidentielle par la GANT s'est déroulé le 27 avril 2007. Le vote a été boycotté par l'opposition, le Parti républicain du peuple (CHP), principal rival du Parti AK, pour protester contre l'absence de discussion et de consultation préalables et la proclamation «surprise» du candidat du Parti AK, le ministre des Affaires étrangères et Vice-Premier ministre Abdullah Gül⁴, juste avant l'expiration du délai légal.

13. La publication d'une déclaration des militaires avertissant que les forces armées étaient les défenseurs de la laïcité n'a fait qu'exacerber le regain de tensions politiques. Des rassemblements massifs à Istanbul et dans d'autres grandes villes ont été organisés contre ce qui était perçu comme une menace d'islamisation croissante de la Turquie laïque⁵.

14. Le 1er mai 2007, la Cour constitutionnelle a annulé le premier tour du scrutin, au motif que le quorum requis pour élire un nouveau président (deux tiers des députés de la GANT⁶) n'avait pas été atteint en raison du boycott de l'opposition.

15. L'ensemble de la procédure a été annulé, la candidature de M. Gül a été retirée, et le Premier ministre, M. Erdoğan, a présenté un train d'amendements constitutionnels à la GANT, proposant notamment:

- l'élection du Président au suffrage universel direct pour un mandat renouvelable de cinq ans;
- la réduction de cinq à quatre ans de la durée du mandat de député;
- l'instauration d'un quorum d'un tiers pour toutes les sessions et décisions du parlement.

16. L'opposition s'étant plainte du manque de débat sur le train de réformes proposé, le Président Sezer a fait usage de ses pouvoirs constitutionnels pour rejeter les amendements constitutionnels. Le train de réformes a été approuvé à nouveau par la GANT le 31 mai 2007. Le Président ne peut s'opposer une

3. M. Erdoğan nous a déclaré, lors de notre rencontre avec mon corapporteur en 2003, que son parti prenait comme modèle le Parti démocrate-chrétien allemand (CDU). Voir [Doc. 10111](#), paragraphe 12, note de bas de page 6.

4. Le fait que l'épouse de M. Gül porte le voile était un argument récurrent avancé contre sa candidature par ses opposants politiques.

5. Voir le rapport de la commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en Turquie (22 juillet 2007), [Doc. 11367](#).

6. C'est-à-dire 367 sur un total de 550 députés.

deuxième fois à un train de réformes, mais il peut saisir la Cour constitutionnelle de la question. Le 5 juillet 2007, la Cour constitutionnelle a déclaré recevables les amendements constitutionnels proposés en vue de l'élection du Président turc au suffrage universel direct.

17. Dans l'intervalle, le Président Sezer a également exercé son droit de veto à l'encontre des réformes législatives proposées par la majorité au pouvoir, en particulier la loi sur le médiateur, la loi sur les fondations et la loi sur les institutions d'enseignement privé, ce qui a inévitablement ralenti l'élan des réformes politiques dans le pays.

18. Conformément aux dispositions constitutionnelles exigeant la tenue d'élections législatives immédiatement après l'échec du parlement à élire le nouveau Président de la République, la GANT a décidé, début mai 2007, d'organiser des élections législatives anticipées le 22 juillet 2007.

19. Les élections législatives anticipées de juillet 2007 ont été observées par une commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire sous ma présidence. Nous avons conclu, avec d'autres observateurs internationaux, que ces élections se sont déroulées de manière généralement conforme aux engagements contractés par la Turquie à l'égard du Conseil de l'Europe et aux normes européennes s'appliquant à la tenue d'élections libres, et que le scrutin était organisé avec professionnalisme et s'est déroulé sans heurt, ce qui témoigne de la longue tradition d'élections démocratiques entretenue en Turquie. Le fort taux de participation a montré que la confiance dans le processus démocratique existe en Turquie. Tous les administrateurs électoraux, à tous les niveaux, se sont acquittés de leurs tâches avec efficacité et intégrité⁷.

20. La Parti AK a remporté les élections pour la deuxième fois consécutive avec 46,6 % des voix (à comparer aux 34,2 % des voix lors du scrutin de 2002). Il a ainsi obtenu 341 sièges sur un total de 550 à la GANT et s'est assuré une large majorité absolue.

21. Deux autres partis, le Parti républicain du peuple (CHP) et le Parti de l'action nationaliste (MHP), ont dépassé le seuil électoral des 10 %, qui, en dépit des demandes d'abaissement répétées de l'Assemblée⁸, reste excessif et de loin le plus élevé d'Europe. L'actuel parlement est ainsi plus représentatif de la diversité politique du pays que le précédent, reflétant près de 90 % des opinions de l'électorat⁹ (même si cette situation ne résulte pas de mesures prises par les autorités turques elles-mêmes).

22. Un mois après les élections anticipées de juillet, la nouvelle GANT a élu M. Gül à la présidence de la République le 28 août 2007, avec 339 voix. M. Erdoğan a conservé le poste de Premier ministre.

23. Les amendements constitutionnels approuvés par la GANT en mai 2007, y compris l'élection du Président au suffrage universel direct, ont été avalisés par un référendum organisé le 21 octobre 2007.

3. Procédure judiciaire contre le Parti pour la justice et le développement (Parti AK)

24. Après les élections législatives de juillet 2007, suivies un mois plus tard de l'élection d'un nouveau Président de la République, la crise institutionnelle qui avait éclaté au printemps de la même année a semblé toucher à sa fin. On espérait que, avec un gouvernement stable jouissant d'une forte majorité parlementaire et un parlement plus diversifié et représentatif, le pays pourrait à nouveau aller de l'avant et poursuivre les réformes politiques et économiques plus que nécessaires. Le Premier ministre Erdoğan s'est lui-même engagé à ce que 2008 soit l'année des réformes¹⁰.

7. Voir le rapport de la commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en Turquie (22 juillet 2007), [Doc. 11367](#), qui contient un certain nombre de recommandations aux autorités turques pour améliorer l'organisation des élections.

8. Voir les [Résolutions 1380 \(2004\)](#) et 1547 (2007) de l'Assemblée, le rapport sur l'observation des élections législatives, ainsi que le projet de résolution sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie et l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée qui seront débattus par l'Assemblée le 25 juin 2008. La question du seuil électoral fait également partie du dialogue postsuivi avec la Turquie.

9. Le Parti républicain du peuple (CHP) est arrivé en deuxième position avec 20,9 % (99 sièges) et le Parti de l'action nationaliste (MHP) est arrivé troisième avec 14,3 % (70 sièges). 26 candidats indépendants ont également été élus. 20 d'entre eux, du Parti pour une société démocratique (DTP), ont formé leur propre groupe politique, portant le nombre de ces groupes à quatre. Le Parti de la gauche démocratique (DSP), avec 13 sièges, le Parti de la Grande Union (BBP) et le Parti de la liberté et de la solidarité (ÖDP) avec un siège chacun, sont également représentés au parlement.

10. Dans sa résolution sur le rapport d'avancement 2007 de la Turquie du 21 mai 2008, le Parlement européen a pris note des conclusions de la commission selon lesquelles la Turquie n'a réalisé que des progrès limités en 2007 en matière de réformes politiques, tout en saluant néanmoins l'engagement du Premier ministre Erdoğan pour que 2008 soit l'année

25. Le pays a néanmoins connu un regain de tension lorsque le Premier ministre Erdoğan a proposé d'amender la Constitution afin de lever l'interdiction du voile à l'université au motif que la question relevait de la liberté individuelle et que cette interdiction empêchait un nombre important de jeunes femmes de suivre un enseignement supérieur. Les opposants considéraient le voile comme un symbole de l'islam politique et une menace pour la laïcité, l'un des principes fondamentaux de la Turquie moderne.

26. Le 17 janvier 2008, le procureur général de la Cour suprême, Abdurrahman Yalcinkaya, a averti le Parti AK que sa tentative visant à lever l'interdiction du voile aurait des conséquences graves: la réforme générerait notamment la discorde sociale et les universités deviendraient alors un foyer d'activités antilaïques¹¹.

27. Le 9 février 2008, la GANT a adopté par 411 voix contre 103 l'amendement constitutionnel proposé autorisant le port, par les étudiantes, du foulard islamique à l'université. La modification consistait notamment à ajouter une phrase à l'article 10 de la Constitution sur l'égalité devant la loi, spécifiant que ce principe s'appliquait également à la «prestation de tout service public». Un amendement à la loi sur l'enseignement supérieur a également été voté afin de garantir que personne ne puisse être privé de son droit à l'éducation supérieure «pour une raison autre que celles spécifiées explicitement dans la loi. Les limites à l'exercice de ce droit seront posées par la loi».

28. Le 5 juin 2008, la Cour constitutionnelle a jugé que le vote de la GANT visant à lever l'interdiction du voile à l'université était contraire aux principes laïcs de la Constitution turque.

29. Dans l'intervalle, le 14 mars 2008, le procureur général de la Cour suprême a demandé à la Cour constitutionnelle de dissoudre le Parti AK au motif qu'il était devenu «le foyer d'activités antilaïques», et d'interdire pendant cinq ans toute activité politique à 71 de ses membres, y compris au Président Abdullah Gül, au Premier ministre Erdoğan, à quatre ministres et à 39 membres du parlement. Le 31 mars 2008, la Cour constitutionnelle s'est prononcée à l'unanimité en faveur de la recevabilité de la requête concernant la dissolution du parti AK et le bannissement de 70 de ses membres. S'agissant du Président Gül, la Cour a décidé d'examiner l'affaire par un vote majoritaire.

30. Ce n'est pas la première fois que le Parti AK est menacé de dissolution et M. Erdoğan d'interdiction de toute activité politique: deux mois avant les élections législatives anticipées de novembre 2002, M. Erdoğan a été déclaré inéligible par le Conseil électoral suprême en raison de sa condamnation pénale en 1998 pour incitation à la haine raciale en vertu de l'article 312 (désormais article 301) du Code pénal. Condamné à dix mois de détention, il n'en a purgé que quatre, ayant bénéficié de l'amnistie de 1999. En octobre 2002, seulement un mois avant les élections, le procureur général a demandé à la Cour constitutionnelle de dissoudre le Parti AK, au motif que M. Erdoğan en avait conservé la présidence en dépit d'une injonction antérieure de la Cour constitutionnelle. Pour finir, le procureur général a décidé de ne réclamer que la privation totale ou partielle du financement public du Parti AK.

31. L'inculpation actuelle repose sur l'article 69 de la Constitution et sur la loi sur les partis politiques. L'article 69 de la Constitution établit ce qui suit: «Dans le cas où les statuts et le programme d'un parti politique ne sont pas conformes à l'alinéa 4 de l'article 68, sa dissolution à titre définitif est prononcée.» Selon la Constitution,

les statuts, les programmes et les activités des partis politiques ne peuvent aller à l'encontre de l'indépendance de l'Etat, de son intégrité indivisible du point de vue du territoire et de la nation, des droits de l'homme, des principes de l'égalité et de l'Etat de droit, de la souveraineté de la nation, ni des principes de la République démocratique et laïque; ils ne peuvent avoir pour but de préconiser ou d'instaurer la dictature d'une classe ou d'un groupe ni une forme quelconque de dictature; ils ne peuvent inciter à commettre une infraction. Le mot souligné est le fait de l'auteur du présent document.)

32. A la suite des amendements constitutionnels de 1995 et 2001, les critères de dissolution des partis politiques énoncés à l'article 69 sont devenus plus stricts:

*La décision de dissoudre à titre définitif un parti politique en raison de la non-conformité de ses activités aux dispositions de l'alinéa quatre de l'article 68 ne peut être prononcée que dans le cas où la Cour constitutionnelle détermine que le parti en question est devenu le **centre de gravité des actes qui présentent ce caractère**. Un parti politique est réputé être devenu le centre de gravité de tels actes si des membres du parti se livrent **intensivement** à des activités présentant le caractère en question et*

des réformes. Le Parlement européen a instamment invité le Gouvernement turc à tenir ses promesses en se servant de sa forte majorité parlementaire pour poursuivre résolument les réformes indispensables pour faire de la Turquie une démocratie moderne et prospère fondée sur un Etat laïc et une société pluraliste.

11. Voir <http://english.sabah.com.tr/0596C09AE1374597BD01CAA7BA76D4FC.html>.

que cette situation est explicitement ou implicitement approuvée soit par le grand congrès du parti, soit par son président, soit par ses organes centraux de décision ou de direction, soit encore par l'assemblée générale ou le conseil de direction du groupe du parti à la Grande Assemblée nationale de Turquie, ou si les actes en question sont accomplis directement et avec détermination par les organes du parti eux-mêmes. (Les mots en gras sont le fait de l'auteur du présent document.)

33. L'article 69, tel qu'amendé, stipule également que, au lieu de prononcer la dissolution à titre définitif, la Cour constitutionnelle peut prononcer à charge du parti politique considéré la privation totale ou partielle de l'aide de l'Etat, en fonction de la gravité des faits litigieux.

34. L'acte d'accusation de 162 pages reconnaît que le programme du Parti AK et ses statuts ne sont pas inconstitutionnels. Cependant, il déclare que le Parti AK a «agi contre la législation et la Constitution de par ses actions et ses déclarations verbales».

35. L'acte d'accusation cite un grand nombre d'incidents et d'actes perpétrés par des responsables du Parti AK comme preuves de ses activités antilaïques. Le procureur général relève que le Parti AK a pris la succession des anciens partis islamiques, qui fondaient leurs politiques sur la lutte contre les valeurs républicaines et notamment la laïcité¹². Le caractère laïque de l'Etat turc est inscrit à l'article 2 de la Constitution et protégé par l'article 4 qui énonce l'inaltérabilité des principes fondateurs de la République définis dans les trois premiers articles et en interdit toute proposition de modification¹³.

36. L'acte d'accusation conclut que le Parti AK a révélé ses intentions de créer un environnement dans lequel les principes fondamentaux de la République de Turquie seront modifiés par les actions susmentionnées et notamment par les propositions d'un amendement constitutionnel et de modifications de la loi sur l'enseignement supérieur [levant l'interdiction du port du voile à l'université]; a ignoré le fait que les symboles religieux ne pouvaient être utilisés dans les systèmes laïques; est déterminé à transformer la République laïque en un nouveau système de vie et un nouvel ordre étatique et a commencé à diviser la société en deux catégories, les religieux et les autres; a tenté de modifier progressivement et de remodeler la structure judiciaire laïque; a ouvert la discussion quant à l'avenir du régime et de la République.

37. L'acte d'accusation poursuit en énonçant «qu'il est évident que le Parti AK utilisera ses pouvoirs matériels pour modifier l'ordre laïque. Compte tenu de sa position actuelle à la tête du pays, ce danger est imminent. Force est de le reconnaître si l'on part du principe qu'il adoptera la charia en permettant à la société d'évoluer vers une structure islamique au travers de ce qu'il appelle des processus de consensus»; «le Parti AK recourra au Jihad, comme l'exige la charia, s'il n'arrive pas à instaurer le régime souhaité. En d'autres termes, le recours au Jihad, c'est-à-dire à la violence, est probable»; «la menace posée par les politiques du Parti AK est claire et tout à fait actuelle. Des mesures concrètes d'ores et déjà prises sont susceptibles de menacer la paix civile et le régime démocratique dans le pays»; «dans ce contexte, la seule sanction applicable est la dissolution du parti, comme le demande la société, pour se protéger de ce danger et empêcher le Parti AK d'atteindre son objectif».

38. Le 16 juin 2008, le Parti AK, parti au pouvoir, a présenté sa défense écrite devant la Cour constitutionnelle.

39. Dans son introduction, la déclaration de 98 pages nie en bloc toutes les accusations laissant à penser que le Parti AK serait devenu un «foyer d'activités antilaïques», énonçant que l'acte d'accusation du procureur général est davantage motivé par des considérations idéologiques et politiques que par des préoccupations juridiques légitimes. Selon elle, la formulation de l'accusation est trop simpliste. Elle avance

12. Pour la notion de laïcité et la façon dont elle est perçue en Turquie, voir le [Doc. 10111](#); voir également l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Leyla Sahin c. Turquie*, arrêt du 10 novembre 2005, dans lequel la Cour a conclu que l'interdiction du voile à l'université ne violait pas la Convention européenne des droits de l'homme.

13. Extraits de la Constitution de la République de Turquie: Article 1. L'Etat turc est une république. II. Caractéristiques de la république. Article 2. La République de Turquie est un Etat de droit démocratique, laïque et social, respectueux des droits de l'homme dans un esprit de paix sociale, de solidarité nationale et de justice, attaché au nationalisme d'Atatürk et s'appuyant sur les principes fondamentaux exprimés dans le préambule. III. Intégrité de l'Etat, langue officielle, drapeau, hymne national et capitale. Article 3. L'Etat turc forme avec son territoire et sa nation une entité indivisible. Sa langue officielle est le turc. Son emblème, dont la forme est définie par la loi, est un drapeau de couleur rouge sur lequel il y a une étoile et un croissant blancs. Son hymne national est la «Marche de l'indépendance». Sa capitale est Ankara. IV. Dispositions inaltérables. Article 4: La disposition de l'article premier de la Constitution spécifiant que la forme de l'Etat est une république, ainsi que les dispositions de l'article 2 relatives aux caractéristiques de la république et celles de l'article 3 ne peuvent pas être modifiées, ni leur modification proposée.

également que la vision du procureur général des concepts de démocratie et de laïcité ne répond pas à l'entendement universellement accepté de ces concepts: le procureur général défend la laïcité en tant que mode de vie plutôt que comme une séparation saine entre religion et affaires de l'Etat.

40. La défense a avancé que le réquisitoire n'avait rien de juridique, qu'il s'agissait d'un document truffé d'accusations fictives reposant sur des affirmations spéculatives concernant l'avenir, ignorant les réalisations du parti au pouvoir au cours des six dernières années et les réalités du pays. Elle a également démontré que certaines preuves n'ont été produites qu'après la décision du procureur général d'engager une action judiciaire en vue de la dissolution du Parti AK. Dans sa déposition, la défense a également relevé que l'interdiction du Parti AK serait une violation de la liberté d'association garantie par la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme.

41. La Cour constitutionnelle pourrait rendre sa décision au cours de l'été ou en septembre 2008. La Cour peut rejeter ou accepter la requête du procureur général quant à la dissolution du Parti AK, mais elle peut également se prononcer sur la privation totale ou partielle de l'aide de l'Etat pour le Parti AK, en fonction de la gravité des faits litigieux. La Cour est par ailleurs habilitée à décider ou non de l'interdiction faite aux dirigeants du parti d'exercer une activité politique, dans le cas où elle opte pour la dissolution du parti ou la privation de l'aide de l'Etat.

42. Dans l'attente de la décision de la Cour et quel qu'en soit le résultat, l'action en justice contre le parti au pouvoir affecte sérieusement la stabilité politique du pays et le fonctionnement démocratique de ses institutions. Le rapporteur a conscience que le regain de tensions politiques risque malheureusement de détourner le gouvernement des réformes économiques et politiques urgentes¹⁴.

43. Par ailleurs, le rapporteur souligne que l'indépendance du système judiciaire devrait être pleinement garantie et respectée et qu'aucune influence ne devrait être exercée sur la Cour constitutionnelle. Le rapporteur exprime sa confiance à la Cour pour qu'elle s'inspire des normes européennes en matière de dissolution des partis politiques, et notamment de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et des Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, adoptées par la Commission de Venise en 1999.

4. Normes européennes en matière de dissolution des partis politiques

4.1. Principes généraux dans la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme

44. La Cour a déclaré à plusieurs reprises que «la démocratie apparaît comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle».

45. La Cour a également confirmé, à plusieurs occasions, le rôle essentiel joué dans un régime démocratique par les partis politiques jouissant des droits et libertés inscrits à l'article 11 (liberté de réunion et d'association) et l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention. Elle a même jugé encore plus convaincant que la formulation de l'article 11 le fait que «les partis politiques représentent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie». A la lumière du rôle joué par les partis politiques, toute mesure contre eux affecte à la fois la liberté d'association et, partant, l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit¹⁵. De par leur rôle, les partis politiques, seules formations à même d'accéder au pouvoir, ont en outre la faculté d'exercer une influence sur l'ensemble du régime de leur pays. Par leurs projets de modèle global de société qu'ils proposent aux électeurs et par leur capacité de réaliser ces projets une fois arrivés au pouvoir, les partis politiques se distinguent des autres organisations intervenant dans le domaine politique¹⁶.

14. L'Union européenne et les responsables politiques européens ont exprimé leurs préoccupations quant à ces actions en justice. Dans sa résolution du 21 mai 2008 sur le rapport d'avancement 2007 de la Turquie, le Parlement européen a exprimé ses inquiétudes quant aux implications de la dissolution du Parti AK et demandé à la Cour constitutionnelle turque de respecter les principes de la prééminence du droit, les normes européennes et les lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, adoptées par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe les 10 et 11 décembre 1999. Il a par ailleurs demandé aux autorités turques de mettre la Constitution en conformité avec ces normes sur l'interdiction des partis politiques.

15. Voir l'arrêt *Parti communiste unifié et autres c. Turquie* du 30 janvier 1998.

16. Voir l'arrêt *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* du 13 février 2003.

46. Mieux encore, la Cour a noté que la protection des opinions et la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention est l'un des objectifs de la liberté d'association et de la liberté de réunion inscrites à l'article 11. Cela s'applique d'autant plus aux partis politiques que leur rôle fondamental est d'assurer le pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie.

47. Pour la Cour, il ne peut y avoir de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression telle qu'inscrite à l'article 10, sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2), vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent¹⁷. Dans la mesure où leurs activités s'intègrent dans l'exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques sont également habilités à se prévaloir de la protection de l'article 10 de la Convention.

48. C'est pourquoi la Cour a considéré qu'un parti politique pouvait mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions: d'abord, les moyens utilisés à cette fin doivent être légaux et démocratiques; deuxièmement, le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence, ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui visent la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs¹⁸.

49. On ne saurait exclure qu'un parti politique, en invoquant les droits consacrés par l'article 11 de la Convention ainsi que par les articles 9 et 10, essaie d'en tirer le droit de se livrer effectivement à des activités visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention et ainsi, la fin de la démocratie¹⁹. Or, compte tenu du lien très clair entre la Convention et la démocratie, nul ne doit être autorisé à se prévaloir des dispositions de la Convention pour affaiblir ou détruire les idéaux et valeurs d'une société démocratique. Le pluralisme et la démocratie se fondent sur un compromis exigeant des concessions diverses de la part des individus ou groupes d'individus, qui doivent parfois accepter de limiter certaines des libertés dont ils jouissent afin de garantir une plus grande stabilité du pays dans son ensemble. Dans ce contexte, la Cour a considéré qu'il n'est pas du tout improbable que des mouvements totalitaires, organisés sous la forme de partis politiques, mettent fin à la démocratie, après avoir prospéré sous le régime démocratique. L'histoire européenne contemporaine en connaît des exemples.

50. La Cour a, cependant, réitéré que les exceptions à la liberté d'association visées à l'article 11, paragraphe 2, appellent, à l'égard de partis politiques, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une « nécessité dans une société démocratique » au sens de l'article 11, paragraphe 2, les Etats contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite. Bien que la Cour n'ait pas à se substituer aux autorités nationales qui sont mieux placées qu'une juridiction internationale pour décider, par exemple, du moment opportun d'une ingérence, elle doit exercer un contrôle rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante. Des mesures sévères, telles que la dissolution de tout un parti politique et l'interdiction frappant ses responsables d'exercer pour une durée déterminée toute autre activité similaire, ne peuvent s'appliquer qu'aux cas les plus graves²⁰.

51. C'est pourquoi la Cour a estimé que, si les moyens utilisés à cette fin étaient légaux et démocratiques et si le changement proposé était lui-même compatible avec les principes fondamentaux de la démocratie, un parti politique qui s'inspire des valeurs morales imposées par une religion ne saurait être considéré d'emblée comme une formation enfreignant les principes fondamentaux de la démocratie, tels qu'ils ressortent de la Convention.

17. Voir, entre plusieurs autres autorités, *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, Séries A n° 24, p. 23, paragraphe 49, et *Jersild c. Danemark*, arrêt du 23 septembre 1994, Séries A n° 298, p. 26, paragraphe 37.

18. Voir *Yazar et autres c. Turquie*, n°s 22723/93, 22724/93 et 22725/93, paragraphe 49, CEDH 2002-II, et, *mutatis mutandis*, les arrêts suivants: *Stankov et Organisation macédonienne Unie Ilinden c. Bulgarie*, n°s 29221/95 et 29225/95, paragraphe 97, CEDH 2001-IX, et *Parti socialiste et autres c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, *rapports* 1998-III, pp. 1256-57, paragraphes 46-47.

19. Voir *Parti communiste (KPD) c. Allemagne*, n° 250/57, décision de la Commission du 20 juillet 1957, annuaire 1, p. 222. Il s'agissait de la première affaire dans laquelle la Commission européenne des droits de l'homme avait à traiter un cas de dissolution d'un parti politique.

20. Voir les arrêts suivants: *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, paragraphe 46; *Parti socialiste et autres c. Turquie*, paragraphe 50; et *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n° 23885/94, paragraphe 45, CEDH 1999-VIII.

52. L'examen global par la Cour de la question de savoir si la dissolution d'un parti politique pour risque d'atteinte aux principes démocratiques répond à un «besoin social impérieux» doit se concentrer sur les points suivants:

- i. s'il existe des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie, sous réserve d'être établi, est suffisamment et raisonnablement proche;
- ii. si les actes et discours des dirigeants et des membres du parti politique pris en considération dans le cadre de l'affaire sont imputables à l'ensemble du parti;
- iii. si les actes et les discours imputables au parti politique constituent un tout qui donne une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par le parti, et qui serait en contradiction avec la conception d'une «société démocratique».

53. La Cour apprécie ensuite si la dissolution est une sanction «proportionnée aux buts légitimes poursuivis». A cet égard, la Cour a déclaré, à plusieurs reprises, que la dissolution d'un parti politique, assortie d'une interdiction temporaire pour ses dirigeants d'exercer des responsabilités politiques, était une mesure radicale et que des mesures d'une telle sévérité ne pouvaient s'appliquer qu'aux cas les plus graves²¹.

4.2. Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, adoptées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en 1999

54. A la suite du rapport sur l'interdiction des partis politiques et autres mesures analogues préparé en 1998 à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a adopté un an plus tard, en décembre 1999, des lignes directrices à ce propos²². L'objet de ces lignes directrices (sept au total) est d'établir un ensemble de principes communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et d'autres pays partageant les mêmes valeurs, qui sont reflétés dans la Convention européenne des droits de l'homme. Les lignes directrices 3 à 6 se lisent comme suit:

3. L'interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peuvent se justifier que dans le cas où les partis prônent l'utilisation de la violence ou l'utilisent comme un moyen politique pour faire renverser l'ordre constitutionnel démocratique, abolissant de ce fait les droits et libertés garantis par la Constitution. Le seul fait qu'un parti plaide en faveur d'une réforme pacifique de la Constitution ne doit pas suffire à justifier son interdiction ou sa dissolution.

4. Un parti politique, en tant que tel, ne peut pas être tenu responsable de la conduite de ses membres qui n'aurait pas été autorisée par le parti à l'intérieur du cadre politique/public et des activités du parti.

5. L'interdiction ou la dissolution de partis politiques, comme mesure particulière à portée considérable, doivent être utilisées avec la plus grande retenue. Avant de demander à la juridiction compétente d'interdire ou de dissoudre un parti, les gouvernements ou autres organes de l'Etat doivent établir – au regard de la situation dans le pays concerné si le parti représente réellement un danger pour l'ordre politique libre et démocratique ou pour les droits des individus, et si d'autres mesures moins radicales peuvent prévenir ledit danger²³.

6. Les mesures juridiques prises pour interdire ou faire respecter la dissolution de partis politiques doivent être la conséquence d'une décision judiciaire d'inconstitutionnalité et doivent être considérées comme exceptionnelles et réglementées par le principe de proportionnalité. Toutes ces mesures doivent s'appuyer sur des preuves suffisantes que le parti en lui-même – et pas seulement ses membres individuels – poursuit des objectifs politiques en utilisant (ou en étant prêt à utiliser) des moyens inconstitutionnels.

55. **Résolution 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur les restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe**

21. Voir, parmi plusieurs autres autorités, l'arrêt *Parti socialiste et autresp. Turquie* du 25 mai 1998, paragraphe 51.

22. Voir les lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF (2000) 1, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 41^e session plénière, Venise, 10-11 décembre 1999.

23. Dans son rapport explicatif de la ligne directrice 5, la Commission de Venise a spécifié par ailleurs que «les organes compétents doivent avoir suffisamment de preuves que le parti politique en question préconise la violence (y compris des manifestations spécifiques de celle-ci telles que le racisme, la xénophobie et l'intolérance), ou qu'il est manifestement impliqué dans des activités terroristes ou d'autres activités subversives».

56. Dans sa [Résolution 1308 \(2002\)](#), l'Assemblée, conformément aux lignes directrices de la Commission de Venise, a souligné que si toute démocratie a le droit de se défendre contre les partis extrémistes, la dissolution devrait être une mesure à ne prendre qu'en dernier ressort car elle ne se justifie que dans les cas où le parti concerné fait usage de violence ou menace gravement la paix civile et l'ordre constitutionnel démocratique du pays.

5. Affaires concernant la dissolution de partis politiques en Turquie

57. Ce n'est pas la première fois que la dissolution d'un parti est envisagée en Turquie. Dans notre dernier rapport de suivi sur la Turquie en 2004, nous avons déjà estimé que la fréquence des dissolutions de partis politiques en Turquie relevait non seulement d'une atteinte au droit à la liberté d'association et de réunion garantie par l'article 11 de la CEDH, mais qu'elle était révélatrice d'un problème plus général de fonctionnement des institutions. De toute l'Europe, la Turquie est le pays qui connaît le plus de dissolutions de partis politiques. La plupart des partis dissous ont contourné l'interdiction en se regroupant sous un autre nom.

58. Dans presque toutes les affaires concernant la dissolution de partis politiques par la Cour constitutionnelle entre 1991 et 1997, la Cour européenne des droits de l'homme, appliquant les principes généraux résumés précédemment, a conclu que la sanction était disproportionnée et qu'elle représentait de ce fait une violation du droit à la liberté d'association inscrit à l'article 11²⁴.

59. La plupart des partis ont été dissous²⁵ soit sur la seule base de leur nom et/ou de leur statut, soit très peu de temps après leur création²⁶, avant même qu'ils puissent démarrer leurs activités. Les statuts de ces partis ou les déclarations de leurs dirigeants²⁷ ont été considérés comme sapant l'intégrité territoriale et l'unité de la nation, principalement du fait des références au peuple kurde ou à l'autodétermination des Kurdes, en violation de la Constitution et des diverses dispositions de la loi sur les partis politiques (LPP).

60. Dans l'affaire du Parti communiste unifié, des motifs complémentaires ont été constitués par l'usage du terme «communiste», interdit en vertu de l'article 96(3) de la LPP, et, dans l'affaire du Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP), par le fait que l'objectif apparent du parti était d'abolir l'Etat laïque en violation de l'article 89 de la LPP.

61. Dans l'affaire du Parti socialiste et autres, l'un des requérants, M. Perincek, le président du parti, a été inculpé pour les mêmes faits que ceux à l'origine de la dissolution de son parti, après l'arrêt de la Cour²⁸. Dans cette affaire, la Cour a conclu à une violation de la liberté d'expression (violation de l'article 10). Les raisons avancées par les tribunaux turcs ne peuvent être considérées comme suffisantes en elles-mêmes pour justifier les ingérences dans le droit du requérant à la liberté d'expression. Le requérant a prononcé des discours en sa qualité d'homme politique, acteur de la scène politique turque. Ses discours n'encourageaient pas l'usage de la violence ni la résistance armée ou l'insurrection et ne constituaient pas des discours de haine, ce qui, de l'avis de la Cour, était un facteur déterminant. De plus, la Cour a estimé que l'inculpation du requérant et la peine prononcée à son encontre étaient disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi, et de ce fait, non «nécessaires dans une société démocratique».

24. Dans l'arrêt *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. la Turquie*, la Cour n'a pas trouvé de violation de l'article 11 de la Convention en considérant que les actes et les discours de ses membres et dirigeants invoqués par la Cour constitutionnelle étaient imputables à l'ensemble du parti; qu'ils révélaient le projet politique à long terme du Refah visant à instaurer un régime fondé sur la charia dans le cadre d'un système multijuridique; que le Refah n'excluait pas le recours à la force afin de réaliser son dessein. La Cour a d'ailleurs considéré que Refah n'a jamais exercé le pouvoir seul et n'a donc jamais eu l'occasion de mettre en œuvre ses projets faisant partie d'une coalition. En vue de l'augmentation considérable de l'influence du Refah en tant que parti politique et de ses chances d'accéder seul au pouvoir lors de la prise de la décision sur sa dissolution, les chances réelles qu'avait le Refah à ce moment-là de mettre ses projets en application donnaient un caractère plus tangible et plus immédiat au danger pour la démocratie.

25. Requêtes n^{os} 19392/92 (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*), 23885/94 (*Parti de la liberté et de la démocratie – ÖZDEP c. Turquie*), 26482/95 (*Parti socialiste de Turquie et autres c. Turquie*), 39974/98 (*Parti de la démocratie et de l'évolution et autres c. Turquie*) et 39434/98 (*Emek Partisi et Senol c. Turquie*).

26. Requêtes n^{os} 21237/93 (*Parti socialiste de Turquie et autres c. Turquie*), 22723/93 (*Yazar et autres c. Turquie*) et 25141/94 (*Dicle pour le Parti de la démocratie (DEP) de Turquie c. Turquie*).

27. Requêtes n^{os} 21237/93 (*Parti socialiste de Turquie et autres c. Turquie*), 22723/93 (*Yazar et autres c. Turquie*) et 25141/94 (*Dicle pour le Parti de la démocratie (DEP) de Turquie c. Turquie*).

28. Les conséquences de cette condamnation n'ont pu être effacées qu'à la suite des Résolutions intérimaires ResDH (99)245 et ResDH(99) 529 et d'un nouvel arrêt de la Cour, *Perinçek c. Turquie*, Requête n^o 46669/99, 21 juin 2005, satisfaction équitable pour le dommage restant.

62. Grâce aux réformes constitutionnelles de 1995 et 2001, ainsi qu'aux amendements de 2003 à la LPP, les autorités turques ont introduit des dispositions renforçant l'exigence de proportionnalité pour toute ingérence de l'Etat dans la liberté d'association dont jouissent les partis politiques. De même, en 2004, un amendement de l'article 90 de la Constitution a permis aux traités internationaux en matière de droits de l'homme de primer sur toute législation nationale incompatible²⁹.

63. Dans sa [Résolution 1380 \(2004\)](#) clôturant la procédure de suivi de la Turquie, l'Assemblée, soulignant que la fréquence des cas de dissolution de partis politiques était une réelle source de préoccupation, exprimait l'espoir que les modifications constitutionnelles d'octobre 2001 ainsi que celles apportées à la loi sur les partis politiques limiteraient à l'avenir le recours à une mesure aussi extrême que la dissolution.

64. Par ailleurs, à la lumière de ces mêmes réformes et des autres mesures individuelles mises en place, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a mis un terme en 2007 à la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans toutes les affaires concernant la dissolution de partis politiques en Turquie entre 1991 et 1997, s'estimant satisfaite de l'exécution des arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme³⁰. Ce faisant, le Comité des Ministres a vivement encouragé les autorités turques à poursuivre leurs efforts visant à assurer l'effet direct de la jurisprudence de la Cour dans la mise en œuvre du droit turc.

65. Les poursuites actuellement engagées contre le Parti AK, indépendamment de leur aboutissement, montrent qu'en dépit des réformes susmentionnées la question de la dissolution des partis politiques en Turquie n'est pas close. Il apparaît clairement que d'autres réformes constitutionnelles et législatives à cet égard sont nécessaires.

66. Une révision complète de la Constitution de 1982 qui, en dépit des diverses modifications, continue de porter l'empreinte du coup d'Etat militaire de 1980 ainsi qu'un examen détaillé de la loi sur les partis politiques sont indispensables pour mettre ces textes en pleine conformité avec les normes européennes. En poursuivant ces réformes, les autorités turques devraient en particulier envisager l'introduction de critères plus stricts pour la dissolution de partis politiques, tels que l'apologie ou l'incitation à la violence ou des menaces claires contre les valeurs essentielles de la démocratie, conformément aux lignes directrices susmentionnées de la Commission de Venise.

67. Les corapporteurs chargés du suivi de la Turquie ont soutenu l'idée d'une révision complète de la Constitution turque dès 2004, lorsqu'ils ont proposé la clôture de la procédure de suivi. L'assistance de la Commission de Venise dans la conduite d'une refonte complète de la Constitution, comme le demandait l'Assemblée lors de l'adoption de la [Résolution 1380](#) et de la clôture de la procédure de suivi pour la Turquie, devrait être envisagée.

6. Conclusions

68. Le rapporteur est préoccupé par le fait que, indépendamment de son aboutissement, l'action judiciaire engagée contre le parti au pouvoir, le Premier ministre et le Président de la République nuit sérieusement à la stabilité politique dans le pays, ainsi qu'au fonctionnement démocratique de ses institutions, et retarde également l'adoption de réformes économiques et politiques pourtant urgentes.

69. En même temps, le rapporteur souligne que la séparation effective des pouvoirs et l'indépendance du système judiciaire sont des principes fondamentaux d'une démocratie fondée sur l'Etat de droit qui devraient être garantis par toutes les institutions étatiques. Il convient de n'exercer aucune influence sur la Cour constitutionnelle du pays. A cet égard, l'Assemblée exprime sa confiance à cette dernière pour qu'elle applique les normes européennes relatives à la dissolution des partis politiques résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que des Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, adoptées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) en décembre 1999.

70. Le rapporteur note que le respect du principe de proportionnalité est de la plus haute importance en matière de dissolution de partis politiques, compte tenu de leur rôle essentiel pour garantir le pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré à maintes

29. Voir la [Résolution 1516 \(2006\)](#) de l'Assemblée sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et le [Doc. 11020](#).

30. Voir la [Résolution CM/ResDH\(2007\)100](#).

reprises que la dissolution d'un parti politique, assortie d'une interdiction temporaire pour ses dirigeants d'exercer des responsabilités politiques, était la mesure la plus radicale; une mesure d'une telle sévérité ne devrait s'appliquer qu'aux cas les plus graves.

71. Les poursuites actuellement engagées contre le Parti AK, indépendamment de leur aboutissement, donnent lieu à un nouveau débat sur le fondement juridique de la dissolution de partis politiques dans le pays, et montrent qu'en dépit des réformes susmentionnées la question de la dissolution des partis politiques en Turquie n'est pas close. Il est clair que la nécessité d'engager à cet égard des réformes constitutionnelles et législatives est désormais manifeste.

72. Une révision complète de la Constitution de 1982 qui, en dépit des diverses modifications, continue de porter l'empreinte du coup d'Etat militaire de 1980 ainsi qu'un examen détaillé de la loi sur les partis politiques sont indispensables pour mettre ces textes en pleine conformité avec les normes européennes. En poursuivant ces réformes, les autorités turques devraient en particulier envisager l'introduction de critères plus stricts pour la dissolution de partis politiques, tels que l'apologie de ou l'incitation à la violence, ou des menaces claires contre les valeurs essentielles de la démocratie, conformément aux lignes directrices précitées de la Commission de Venise.

73. Au moment de l'adoption de sa [Résolution 1380](#) et de la clôture de la procédure de suivi, l'Assemblée avait invité la Turquie, dans le cadre de son processus de réformes, «à procéder à une refonte de la Constitution de 1982, avec l'assistance de la Commission de Venise, afin d'achever son adaptation aux normes européennes en vigueur».

74. Il est plus évident que jamais qu'une nouvelle Constitution civile garantissant un système adéquat de freins et de contrepoids, et accordant une place de choix à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément aux normes européennes, est une nécessité urgente en Turquie, afin d'assurer pleinement le fonctionnement démocratique de ses institutions et de consolider son processus de modernisation et de réformes.

75. A cet égard, le rapporteur prend note de l'initiative du gouvernement d'élaborer une nouvelle Constitution et considère qu'elle ouvre de nouvelles perspectives d'un vaste dialogue national impliquant les différents acteurs de la société; il encourage le gouvernement à finaliser ce processus en étroite coopération avec la Commission de Venise.

76. Toutes les institutions de l'Etat devraient respecter leurs compétences spécifiques et travailler de concert, en faisant preuve d'un regain de vigueur, afin de poursuivre les réformes économiques et politiques tant nécessaires qui permettront de faire de la Turquie une démocratie moderne.

77. Le rapporteur est convaincu que la commission de suivi devrait intensifier son dialogue postsuivi avec la Turquie, suivre de près le développement du fonctionnement démocratique des institutions de l'Etat, en particulier le processus de rédaction de la Constitution, et, le cas échéant, envisager la possibilité de rouvrir la procédure de suivi pour la Turquie.

Commission chargée du rapport: commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi).

Renvoi en commission: n° 3464 du 23 juin 2008 et [Résolution 1115 \(1997\)](#).

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 24 juin 2008.

Membres de la commission: M. Serhiy **Holovaty** (Président), M. György **Frunđa** (1er Vice-Président), M. Konstantin Kosachev (2e Vice-Président), M. Leonid **Slutsky** (3e Vice-Président), M. Aydin Abbasov, M. Avet **Adonts**, M. Pedro Agramunt, M. Miloš Aligrudić, M^{me} Meritxell Batet Lamaña, M. Ryszard **Bender**, M. József Berényi, M. Aleksandër **Biberaj**, M. Luc **Van den Brande**, M. Jean-Guy Branger, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, M. Sergej Chelemendik, M^{me} Lise **Christoffersen**, M. Boriss Cilevičs, M. Georges **Colombier**, M. Telmo Correia, M. Valeriu **Cosarciuc**, M^{me} Herta Däubler-Gmelin, M. Joseph Debono Grech, M. Juris **Dobelis**, M^{me} Josette Durrieu, M. Mátyás Eörsi, M^{me} Mirjana Ferić-Vac, M. Jean-Charles Gardetto, M. József **Gedei**, M. Marcel Glesener, M. Charles Goerens, M. Andreas Gross, M. Michael **Hagberg**, M. Holger Haibach, M^{me} Gultakin **Hajiyeva**, M. Michael **Hancock**, M. Davit **Harutyunyan**, M. Andres **Herkel**, M. Raffi **Hovannisian**, M. Kastriot **Islami**, M. Miloš Jevtić, M^{me} Evguenia **Jivkova**, M. Hakki Keskin, M. Ali Rashid Khalil, M. Andros **Kyprianou**, M. Jaakko Laakso, M^{me} Sabine **Leutheusser-Schnarrenberger**, M. Göran Lindblad, M. René **van der Linden**, M. Eduard **Lintner**, M. Younal **Loutfi**, M. Pietro Marcenaro, M. Mikhail Margelov, M. Bernard **Marquet**, M. Dick Marty, M. Miloš **Melčák**, M^{me} Assunta Meloni, M^{me} Nursuna

Memecan, M. João Bosco Mota Amaral, M. Theodoros Pangalos, M^{me} Maria Postoico, M. Christos Pourgourides, M. John Prescott, M. Andrea **Rigoni**, M. Dario Rivolta, M. Armen **Rustamyan**, M. Indrek Saar, M. Oliver Sambevski, M. Kimmo Sasi, M. Andreas Schieder, M. Samad **Seyidov**, M^{me} Aldona Staponkienė, M. Christoph Strässer, M^{me} Elene Tevdoradze, M. Mihai Tudose, M. Egidijus **Vareikis**, M. Miltiadis Varvitsiotis, M. José Vera Jardim, M^{me} Birutė **Vėsaitė**, M. Piotr **Wach**, M. Robert **Walter**, M. David Wilshire, M^{me} Renate Wohlwend, M^{me} Karin S. **Woldseth**, M. Boris Zala, M. Andrej Zernovski.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

Voir 26^e séance, 26 juin 2008 (adoption du projet de résolution amendé); et [Résolution 1622](#).