



Doc. 14078

06 juin 2016

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie

Rapport¹

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

Corapporteurs: Mme Ingebjørg GODSKESEN, Norvège, Groupe des conservateurs européens, et Mme Nataša VUČKOVIĆ, Serbie, Groupe socialiste

Résumé

La Turquie est actuellement confrontée aux conséquences de la guerre qui sévit en Syrie et dans les pays avoisinants, hébergeant près de 3 millions de réfugiés, et aux menaces et attaques terroristes continues perpétrées notamment par Daech et le PKK, qui doivent être fermement condamnées.

Regrettant l'échec des pourparlers de paix sur la question kurde en juillet 2015 et la nouvelle escalade de la violence dans le sud-est de la Turquie, la commission de suivi s'inquiète des allégations sérieuses de violations des droits de l'homme durant ces opérations de sécurité ainsi que des conséquences humaines et juridiques des couvre-feux de longue durée. L'Assemblée parlementaire devrait appeler les autorités turques à conduire des enquêtes effectives et à mettre en place des mécanismes pour observer la situation des droits de l'homme et publier des rapports crédibles.

De plus, la commission est très préoccupée par la levée de l'immunité d'un grand nombre de parlementaires, en majorité de l'opposition, par les nombreuses mesures et l'application abusive de dispositions légales restreignant la liberté d'expression et des médias, et par le manque d'indépendance du système judiciaire.

La commission de suivi conclut de ce fait que ces développements menacent le fonctionnement des institutions démocratiques et compromettent le respect des obligations de ce pays vis-à-vis du Conseil de l'Europe. L'Assemblée devrait de ce fait continuer à suivre de près les développements dans le pays et inviter la Turquie à mettre sa législation et ses pratiques en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4201 du 22 avril 2016.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme Ingebjørg Godskesen et Mme Nataša Vučković, corapporteuses	9
1. Introduction	9
2. Contexte et situation politique générale	10
2.1. Paysage politique après l'élection présidentielle de 2014 et les élections parlementaires (et parlementaires anticipées) de 2015	10
2.2. Question de sécurité et enjeux migratoires dans le contexte régional et international	12
3. Situation dans le sud-est de la Turquie	14
4. Restriction de la liberté d'expression et de la liberté des médias	17
4.1. Mesures restrictives limitant la liberté des médias	18
4.2. L'affaire Can Dundar et Erdem Gül	20
4.3. Dispositions du Code pénal, et évaluation par la Commission de Venise	21
4.4. Autres problématiques liées à la liberté d'expression: champ de la loi anti-terrorisme	23
5. Fonctionnement du système judiciaire	25
5.1. Renforcement nécessaire de l'indépendance du système judiciaire	25
5.2. Contestations des arrêts de la Cour constitutionnelle	26
5.3. La question de la «magistrature pénale de paix»	27
6. Conclusions	28

A. Projet de résolution²

1. La Turquie est engagée dans un dialogue postsuivi avec l'Assemblée parlementaire depuis 2004. Dans sa [Résolution 1925 \(2013\)](#), l'Assemblée encourage la Turquie, membre fondateur du Conseil de l'Europe et partenaire stratégique pour l'Europe, à poursuivre ses efforts pour mettre sa législation et ses pratiques en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et pour répondre aux exigences du dialogue postsuivi restées en suspens. Avec la guerre qui sévit en Syrie et dans les pays voisins et les attaques terroristes perpétrées sur son sol, la situation géopolitique de la Turquie reste délicate et complexe. La poursuite du conflit en Syrie a intensifié l'afflux massif de réfugiés sur son territoire. L'Assemblée salue une nouvelle fois l'effort remarquable fait par le pays depuis 2011 pour accueillir pas loin de 3 millions de réfugiés (dont 262 000 dans des camps), à qui il faut assurer l'accès à un hébergement, à l'éducation et aux services médicaux et sociaux. Depuis plus de cinq ans, la Turquie applique une «politique de la porte ouverte» à l'égard des Syriens qui fuient le climat de guerre dans leur pays et, conformément à ses obligations internationales, met en œuvre le principe de «non-refoulement». L'Assemblée salue les mesures adoptées par les autorités turques pour améliorer les conditions de vie des réfugiés syriens, en particulier celles qui leur permettent d'obtenir un permis de travail depuis le 15 janvier 2016. L'Assemblée se félicite aussi des efforts financiers exceptionnels consentis par l'Etat pour faire face à cette situation, même s'il subsiste des problèmes, et notamment le fait que 400 000 enfants syriens réfugiés soient privés de toute éducation.

2. En août 2014, pour la première fois, le Président de la République a été élu au suffrage direct. Des élections législatives se sont tenues le 7 juin 2015, et des élections législatives anticipées ont été organisées le 1^{er} novembre 2015. Alors que le Parti de la justice et du développement (AKP) a obtenu la majorité au parlement en novembre 2015, le Parti démocratique des peuples (HDP, parti politique pro-kurde) – précédemment entré au parlement par l'élection de candidat/es indépendant/es ayant par la suite formé un groupe politique – a fait son entrée au Parlement pour la première fois en tant que parti, et ce malgré le seuil électoral de 10 %, dont l'Assemblée a demandé à plusieurs reprises l'abaissement sensible.

3. Pour la Turquie, l'intégration dans l'Union européenne reste un objectif stratégique. Dans le contexte de l'accord de 2016 entre l'Union européenne et la Turquie concernant la crise des migrants et de la mise en œuvre d'une feuille de route sur la libéralisation du régime des visas, l'Assemblée se félicite de la récente ratification du Protocole n° 15 portant amendement à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 213), de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), du Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 167) et de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198). L'Assemblée note que l'intégration dans l'Union européenne reste un objectif stratégique pour la Turquie. Elle réaffirme par conséquent sa conviction que l'ouverture de chapitres additionnels, en particulier les chapitres 23 (appareil judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (justice, liberté et sécurité), permettrait de consolider le processus de réforme et de conforter l'action du Conseil de l'Europe auprès de la Turquie pour l'amener à harmoniser sa législation et sa pratique avec les normes du Conseil de l'Europe. Les relations entre la Turquie et l'Union européenne, qui devraient être renforcées, seront d'une grande importance non seulement pour la stabilité et la prospérité des deux parties, mais aussi pour la région toute entière.

4. Les récents développements intervenus en Turquie concernant la liberté d'expression et la liberté des médias, l'érosion de l'Etat de droit et les violations alléguées des droits de l'homme liées aux opérations de sécurité antiterroristes menées dans le sud-est de la Turquie soulèvent toutefois de sérieuses questions quant au fonctionnement de ses institutions démocratiques. Ces constats sont corroborés par de récents rapports adoptés par plusieurs mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, et notamment la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et le Commissaire aux droits de l'homme, qui font apparaître les mêmes préoccupations profondes auxquelles la Turquie devrait répondre sans plus attendre.

5. La révélation d'affaires de corruption les 17 et 25 décembre 2013 dans lesquelles quatre ministres et le fils de M. Recep Tayyip Erdoğan, alors Premier ministre, étaient soupçonnés d'être impliqués, a été le point de départ de changements dans les processus politiques nationaux, dont l'adoption de législations restrictives (modifications apportées au Code pénal et au Code de procédure pénale en 2014 et loi sur la sécurité intérieure de mars 2015), un contrôle renforcé de l'exécutif sur le judiciaire (amendements à la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature en 2014), la création de tribunaux spéciaux («magistrature pénale de paix») en juin 2014 et l'adoption de la loi n° 5651 relative à internet en mars 2015, qui renforce la capacité de l'autorité turque de régulation des télécommunications (TIB) à bloquer des sites web.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 23 mai 2016.

6. L'Assemblée regrette que les pourparlers de paix pour résoudre la question kurde aient tourné court à l'été 2015, compromettant le processus d'élargissement des droits linguistiques et culturels de la communauté kurde lancé et promu dans la période qui a précédé, y compris par sa représentation politique au parlement après la tenue des élections législatives et des élections législatives anticipées de 2015. La rupture des pourparlers de paix en juillet 2015 s'est soldée par une montée de la violence, des attentats à la bombe par le PKK et des mesures de représailles par les forces de sécurité turques, dont des couvre-feux imposés depuis décembre 2015 dans plusieurs districts du sud-est de la Turquie pour la conduite d'opérations de sécurité.

7. Dans ce contexte, l'Assemblée se déclare très préoccupée par la décision, adoptée le 20 mai 2016 par la Grande Assemblée nationale turque, de lever l'immunité d'un grand nombre de parlementaires en suspendant à titre provisoire l'article 83 (première phrase) de la Constitution, ce qui exclut l'examen au cas par cas des éléments de fond des affaires. Bien que les parlementaires de tous les groupes politiques soient concernés, l'Assemblée note avec inquiétude que cette décision touche de façon disproportionnée les partis d'opposition, en particulier le Parti démocratique des peuples, dont certains membres font l'objet de poursuites pour infractions liées au terrorisme en raison de leurs déclarations.

8. L'Assemblée rappelle que l'immunité parlementaire doit avant tout permettre aux élus de travailler et de s'exprimer sans craindre d'être harcelés par le pouvoir exécutif, les tribunaux ou des opposants politiques. Elle est donc préoccupée par les conséquences politiques potentielles de cette décision, qui pourrait porter atteinte à la vie parlementaire et nuire à l'environnement politique sain dont la Turquie a besoin pour relever les défis actuels, notamment les menaces terroristes et le besoin urgent de résoudre le problème kurde par des moyens politiques et pacifiques. Dans un contexte marqué par des allégations de manque d'indépendance du système judiciaire, l'Assemblée exhorte les autorités turques à veiller à ce que les poursuites engagées contre des parlementaires soient conduites dans le respect des normes du Conseil de l'Europe en matière de procédures et de procès équitables, et de la liberté d'expression, que la Turquie s'est engagée à défendre.

9. Ces dernières années, la Turquie a été confrontée à des attaques terroristes massives et répétées, perpétrées par «l'Etat islamique de l'Irak et du Levant» (EIL/Daech), le «Parti des travailleurs du Kurdistan» (PKK) et le «Parti des Faucons de la liberté du Kurdistan» (TAK), affilié au PKK. Ces attaques ont fait des centaines de victimes à Ankara, Suruç, Istanbul, Bursa ou Diyarbakır. En outre, la ville frontalière de Kilis a été visée par des tirs d'obus venus du territoire syrien. L'Assemblée condamne catégoriquement ces attaques ainsi que tous les actes terroristes et les violences, qu'ils soient le fait du PKK, de Daech ou de toute autre organisation, qui ne sauraient en aucun cas être tolérés. L'Assemblée insiste sur le droit et le devoir de la Turquie de lutter contre le terrorisme et de résoudre les questions de sécurité afin de protéger ses citoyens. Elle rappelle toutefois que les opérations de sécurité doivent être conduites dans le respect du droit international, et conformément au principe de proportionnalité et de nécessité. Il convient de trouver le juste équilibre entre sécurité et liberté individuelle en Turquie.

10. Les autorités turques tentent de maintenir un équilibre entre la liberté et la sécurité dans le cadre des opérations anti-terroristes menées dans le sud-est du pays, afin de protéger le droit à la vie des citoyens, qui est le premier droit fondamental, ainsi que de garantir la sécurité publique. Les opérations de sécurité se sont considérablement intensifiées dans le sud-est de la Turquie depuis août 2015. L'Assemblée est vivement préoccupée par les conséquences, sur le plan humain, des couvre-feux de longue durée imposés 24 heures sur 24 dans 22 districts, dont Sur, Silvan (province de Diyarbakır), Nusaybin, Dargeait (province de Mardin), le centre de Sirnak, Cizre, Silopi, Idil (province de Sirnak) et Yüksekova (province de Hakkari). Ces couvre-feux, qui affectent 1,6 million de personnes, ont eu pour conséquence le déplacement de 355 000 personnes et des restrictions d'accès à l'eau, à l'électricité, à l'éducation et aux soins de santé, y compris les soins médicaux d'urgence, avec une issue fatale pour beaucoup d'habitants. La Fondation des droits de l'homme de Turquie a rapporté la mort d'au moins 338 civils au 20 avril 2016. Selon le ministère de l'Intérieur, entre le 20 juillet 2015 et le 13 mai 2016, ces opérations avaient causé la mort de 458 agents des services de sécurité et 3 321 d'entre eux ont été blessés.

11. Le fondement légal de ces couvre-feux longs et répétés et leur compatibilité avec les normes du Conseil de l'Europe ont été mis en doute. L'Assemblée attend de la Turquie qu'elle modifie son cadre juridique conformément à l'avis de la Commission de Venise sur la question qui sera adopté en juin 2016.

12. Malgré les efforts déployés par les autorités turques pour assurer aux personnes déplacées l'accès à la nourriture et à un hébergement, à des emplois temporaires par l'intermédiaire des agences de placement de l'Etat et à des prestations sociales, y compris une compensation pour la perte de revenus, l'avenir de ces personnes déplacées reste incertain. Il semble que de grandes parties des zones soumises à des couvre-feux

aient été détruites pendant et suite aux couvre-feux, et durant les opérations de déminage mises en œuvre par la suite pour éliminer les engins explosifs enterrés. Cette situation est particulièrement regrettable dans le quartier historique de Sur, qui a été inscrit au patrimoine culturel mondial de l'Unesco en 2015.

13. Il y a eu des allégations d'atteintes graves aux droits de l'homme, notamment à Cizre, qui exigent que soient conduites des enquêtes appropriées et effectives, et que des éléments de preuve soient collectés avant que les zones ne soient nettoyées. L'Assemblée considère que l'accès à l'information, favorisé par la présence accrue des médias et une couverture médiatique impartiale et fiable de la situation dans le sud-est de la Turquie, mais aussi la transparence des procédures et la poursuite des auteurs de crimes ou de violations des droits de l'homme pourraient contribuer à la restauration de la confiance. L'Assemblée note que la Turquie est l'un des 116 pays qui propose une invitation ouverte aux procédures spéciales des Nations Unies depuis 2001. Elle se félicite des récentes visites du Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires en mars 2016 et de M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, dans le sud-est du pays en avril 2016 ainsi que de la visite annoncée de représentants du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Elle invite la Turquie à envisager la constitution d'une équipe d'enquête formée d'experts indépendants et de personnalités bénéficiant de la confiance de tous les groupes de la société turque, qui serait chargée d'observer la situation en matière de droits de l'homme dans les districts touchés et de publier des rapports crédibles. L'Assemblée encourage par ailleurs la Turquie à renforcer les organismes nationaux indépendants de défense des droits de l'homme de manière à raffermir la confiance des citoyens dans ces mécanismes, et à intensifier leur utilisation.

14. L'Assemblée note que des enquêtes administratives ont été ouvertes contre 63 agents des services de sécurité en raison de leur comportement répréhensible au cours des opérations menées dans le sud-est de la Turquie. Elle attend des autorités turques qu'elles mènent des enquêtes effectives sur toutes les accusations de mauvais comportement de la part des membres des services de sécurité pendant ces opérations.

15. L'adoption par le gouvernement d'un décret d'urgence sur l'expropriation le 21 mars 2016 concernant Sur (Diyarbakır) a provoqué des inquiétudes parmi les personnes déplacées. Le manque d'informations sur les procédures judiciaires, les futurs projets de construction urbaine et le droit des personnes déplacées à retourner vivre dans leur quartier soulève de nombreuses questions. L'absence d'informations transparentes tend à nourrir les craintes et l'insécurité des personnes concernées. L'Assemblée attend de la Turquie qu'elle prenne dûment en compte les besoins de la population locale et qu'elle garantisse une juste compensation pour les pertes endurées par les civils en cas de procédures d'expropriation – qu'il faudrait mettre en œuvre dans le respect des normes du Conseil de l'Europe et compte tenu des droits de propriété et de leurs garanties en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme.

16. L'Assemblée est aussi vivement préoccupée par le risque que les tensions et les conflits se propagent à d'autres régions de la Turquie. Elle exhorte le PKK à cesser ses attaques terroristes et à déposer les armes. L'Assemblée exhorte aussi toutes les parties impliquées à recourir à des moyens politiques pour enrayer l'escalade de la violence. Le Parlement turc, qui pourrait s'ériger en tribune politique pour une résolution pacifique des conflits, devrait envisager de mettre en place des mécanismes permettant de relancer le processus de paix, dont une commission parlementaire multipartite jointe, ou une commission «vérité et réconciliation», qui impulserait un nouvel élan au processus et permettrait de guérir les traumatismes du passé. Toutes les forces politiques concernées doivent pouvoir réfléchir à des solutions politiques au sein du parlement. Un système approprié d'inviolabilité parlementaire – ne couvrant pas les propos incitant à la haine, à la violence ou encore à la destruction des droits ou libertés démocratiques – est par conséquent nécessaire pour garantir que les questions d'intérêt public puissent être débattues avec les représentants élus sans la crainte d'une ingérence de l'exécutif ou du judiciaire.

17. L'Assemblée est également préoccupée par le manque de dialogue politique dans la région, et les arrestations et destitutions de maires élus démocratiquement dans le sud-est de la Turquie, pour avoir «aidé et encouragé une organisation terroriste». L'Assemblée appelle les responsables politiques à s'abstenir de tout acte ou toute déclaration qui pourraient être perçus comme une manière d'attiser les tensions.

18. La préparation annoncée d'une législation habilitant les gouverneurs à nommer de nouveaux maires soulève aussi des questions concernant le respect des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), que la Turquie a ratifiée en 1992. L'Assemblée réitère l'appel lancé à la Turquie, conformément aux exigences du dialogue postsuivi, de poursuivre la décentralisation, dans le plein respect de l'intégrité territoriale du pays, et de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157), qui pourraient, de plus, aider à restaurer la confiance entre les communautés.

19. Concernant la liberté d'expression et la liberté des médias, l'Assemblée partage les préoccupations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe quant à «l'ampleur du recours à une notion extrêmement large du terrorisme pour punir des déclarations non violentes et la criminalisation du moindre message qui semble simplement coïncider avec des intérêts perçus comme étant ceux d'une organisation terroriste». L'Assemblée exhorte la Turquie à se conformer pleinement à ses obligations en vertu de tous les traités relatifs aux droits de l'homme qu'elle a ratifiés. Elle reste préoccupée par l'interprétation extensive de la loi antiterroriste, en contradiction avec les normes du Conseil de l'Europe, qui fait que des défenseurs des droits de l'homme et des avocats sont incriminés et poursuivis. L'Assemblée renouvelle par conséquent l'appel lancé à la Turquie en 2013 de réexaminer les définitions juridiques des infractions relatives au terrorisme et à l'appartenance à une organisation criminelle, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

20. Rappelant sa [Résolution 2035 \(2015\)](#) sur la protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe, l'Assemblée s'inquiète des événements intervenus récemment dans le domaine de la liberté d'expression et de la liberté des médias, qu'il convient de comprendre à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 10 de la Convention. Elle s'inquiète notamment de ce que les transferts de la propriété de sociétés de médias servant des intérêts commerciaux aient eu pour objectif, et pour résultat, l'exercice d'une influence politique significative sur les médias.

21. L'Assemblée considère que l'application abusive de l'article 299 (offense au Président de la République) – dans quelque 2 000 affaires en deux ans impliquant des journalistes et des universitaires, mais aussi des citoyens ordinaires – conduit à une restriction excessive de la liberté d'expression, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 10 de la Convention. Elle rappelle à ce propos que les affaires de diffamation peuvent être examinées dans le cadre de procédures civiles ou au titre des dispositions générales de l'article 125 du Code pénal sur «l'injure».

22. L'Assemblée est profondément préoccupée par les poursuites engagées à l'encontre de journalistes d'investigation suite à leurs enquêtes sur des questions d'intérêt général. Le journalisme d'investigation, national comme étranger, devrait pouvoir s'exercer sur tous les sujets, dans toutes les régions. L'Assemblée est consternée par les peines de prison sévères prononcées à l'encontre de ces journalistes. Elle attend des institutions judiciaires qu'elles prennent à l'avenir leurs décisions à la lumière de la jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme, et des autorités qu'elles harmonisent la législation et son interprétation par les juridictions internes avec les normes du Conseil de l'Europe en la matière. A cet égard, l'Assemblée salue le rôle important joué par la Cour constitutionnelle de la Turquie s'agissant de garantir la liberté d'expression et la liberté des médias, ainsi que par les requêtes individuelles devant la Cour constitutionnelle, qui restent un moyen efficace de protéger les droits énoncés par la Convention européenne des droits de l'homme.

23. L'Assemblée reste préoccupée par le grand nombre de sites web bloqués (110 000) et de demandes de fermeture de comptes Twitter. Le blocage de sites web semble être une mesure extrêmement disproportionnée qui fait obstacle au droit du public de recevoir et de se voir fournir des informations sur internet, et qui a des incidences négatives sur le pluralisme des médias et la liberté d'expression. Elle exhorte la Turquie à renforcer son cadre juridique conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment à réexaminer la loi n° 5651 relative à internet conformément aux recommandations de la Commission de Venise (à adopter en juin 2016) concernant la réglementation des publications sur internet et la lutte contre les crimes commis au moyen de ces publications.

24. L'Assemblée rappelle que les journalistes et d'autres acteurs des médias apportent une contribution essentielle au débat public et aux processus de formation de l'opinion qui sont nécessaires dans une société démocratique. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation positive de garantir la liberté d'expression, la protection des journalistes et l'accès à l'information, et d'instaurer les conditions permettant aux journalistes de jouer le rôle de «chiens de garde» publics ou sociaux et d'informer le public sur des questions d'intérêt général et public. Trop de mesures actuellement prises par les autorités, et notamment des enquêtes et des poursuites, mais aussi l'interprétation du Code pénal par les juridictions internes, ont un effet dissuasif. Les attaques à l'encontre de journalistes et d'organes de presse, la saisie de médias (qui porte atteinte aux droits de propriété), les pressions exercées sur les journalistes et la sanction de journalistes qui ne font que leur métier conduisent à l'autocensure. L'Assemblée exhorte par conséquent la Turquie à maintenir un environnement favorable à la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention et à mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias.

25. L'Assemblée considère qu'améliorer encore le cadre juridique pourrait aider le pays à venir à bout des restrictions à la liberté d'expression. A la lumière de l'avis de mars 2016 de la Commission de Venise, l'Assemblée invite la Turquie:

25.1. à abroger l'article 299 du Code pénal (offense au Président de la République);

25.2. à abroger l'article 301 (dénigrement de la nation turque, de l'Etat de la République turque, des organes et des institutions de l'Etat) ou à le modifier, afin d'explicitier et de préciser toutes les notions qui y figurent et de satisfaire au principe de prévisibilité, et d'assurer que cette disposition ne s'applique qu'aux discours incitant à la violence ou à la haine et que son interprétation par les tribunaux internes soit conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;

25.3. à limiter l'application de l'article 216 et à recourir à des sanctions pénales – proportionnées – dans les cas uniquement d'incitation ouverte à la violence, à la résistance armée ou au soulèvement, et non pour réprimer les critiques sévères à l'égard des politiques gouvernementales. En outre, cette disposition devrait s'appliquer uniquement aux cas extrêmes d'injure à caractère religieux troublant intentionnellement et gravement l'ordre public, ou appelant à la violence publique, et non en cas de simple blasphème;

25.4. à garantir une interprétation stricte de l'article 314 (appartenance à une organisation armée), afin de limiter son application aux cas qui n'impliquent pas l'exercice des droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion, conformément aux critères établis dans la jurisprudence de la Cour de cassation, selon laquelle les actes attribués à un défendeur doivent, dans «leur continuité, leur diversité et leur intensité», montrer le «lien organique» que le défendeur entretient avec une organisation armée ou prouver que celui-ci a agi sciemment et délibérément au sein de la «structure hiérarchique» de l'organisation.

26. L'Assemblée encourage les autorités turques à examiner ces propositions au sein du groupe de travail sur la liberté d'expression créé en 2016 par le ministère de la Justice et le Conseil de l'Europe, dans le cadre du plan d'action de la Turquie pour prévenir les violations de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle s'attend à ce que les amendements nécessaires à la législation soient préparés et adoptés en consultation avec le Conseil de l'Europe.

27. L'Assemblée exhorte la Turquie à poursuivre sa coopération avec le Conseil de l'Europe et à mettre en œuvre les recommandations du GRECO dans le cadre de sa stratégie de réforme de la justice qui vise le développement d'un système de justice plus fiable, la mise en place de services judiciaires indépendants et impartiaux et la tenue de procès dans des délais raisonnables. Elle se félicite de l'adoption le 30 avril 2016 d'un plan d'action (2016-2019) sur l'amélioration de la transparence et l'intensification de la lutte contre la corruption pour traiter ces questions, qui est une première étape.

28. Concernant le respect de la prééminence du droit, l'Assemblée est vivement préoccupée par les propos tenus récemment par le Président de la République et des ministres qui ont affirmé ne pas respecter une décision de la Cour constitutionnelle concluant à l'illégalité de la détention de journalistes d'investigation qui se basait sur la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme. L'Assemblée exhorte les autorités turques à s'abstenir de toute ingérence indue dans la justice et de toute remise en cause de la prééminence du droit. Elle se félicite toutefois de ce que l'ensemble des décisions de la Cour constitutionnelle résultant de requêtes individuelles aient été appliquées.

29. L'indépendance du système judiciaire est garantie par la Constitution. Depuis le référendum constitutionnel de 2010, plusieurs paquets judiciaires ont été mis en œuvre. Ils prévoyaient l'implication plus forte des procureurs et des juges élus dans le Conseil supérieur de la magistrature, ce qui constituait une évolution positive. Toutefois, les développements récents et les amendements à la loi relative au Conseil supérieur de la magistrature, en 2014, soulèvent la question de l'indépendance du judiciaire et de l'ingérence indue de l'exécutif dans la justice.

30. Le GRECO a noté dans son rapport de mars 2016 que la nomination des membres élus du Conseil supérieur de la magistrature en 2014, le recours à des procédures disciplinaires, notamment le limogeage d'un certain nombre de membres de l'appareil judiciaire, ainsi que l'influence potentielle de l'exécutif sur cet organe, ont alimenté encore davantage le débat sur le rôle et l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature et érodé sérieusement la confiance des citoyens dans leurs institutions judiciaires. L'Assemblée partage ces préoccupations et invite la Turquie:

30.1. à mettre en œuvre les recommandations du GRECO, notamment pour renforcer l'inamovibilité des juges et garantir que l'évaluation de la performance des juges et des procureurs, ainsi que les procédures disciplinaires à leur encontre, soient libres de toute influence indue;

30.2. à réviser à nouveau la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature pour réduire l'influence du pouvoir exécutif en son sein.

31. L'Assemblée note aussi qu'en 2014 la lutte contre le terrorisme a été étendue au Mouvement Gülen (soi-disant «structure parallèle d'Etat»), ancien allié du parti AKP. La purge destinée à éliminer les prétendus partisans gülenistes des institutions de l'Etat pose la question des garanties procédurales. Cette entreprise, et notamment le grand nombre de mutations, arrestations et détentions de juges et de procureurs, a eu une incidence en particulier sur le système judiciaire et pourrait avoir un effet dissuasif sur ses membres.

32. L'Assemblée conclut que l'évolution récente de la situation concernant la liberté des médias et la liberté d'expression, l'érosion de l'Etat de droit et les violations alléguées des droits de l'homme liées aux opérations de sécurité antiterroristes menées dans le sud-est de la Turquie menacent le fonctionnement des institutions démocratiques de ce pays et compromettent le respect de ses obligations vis-à-vis du Conseil de l'Europe. L'Assemblée continuera de suivre de près les questions soulevées dans ce rapport, en particulier la situation des droits de l'homme dans le sud-est de la Turquie, sur la base des informations fournies par sa commission de suivi. L'Assemblée rappelle que les autorités turques sont invitées à répondre aux exigences restées en suspens dans le cadre du dialogue postsuivi avec l'Assemblée parlementaire. Elle réitère la disponibilité du Conseil de l'Europe, en particulier de la Commission de Venise, à soutenir les efforts déployés par les autorités turques en ce sens.

B. Exposé des motifs, par M^{me} Ingebjørg Godskesen et M^{me} Nataša Vučković, corapporteuses

1. Introduction

1. Depuis 2004, l'Assemblée parlementaire est engagée dans un dialogue postsuivi avec la Turquie qui a pour objet de surveiller la mise en œuvre d'une feuille de route en douze points (voir paragraphe 23 de la [Résolution 1380 \(2004\)](#) sur le respect des obligations et engagements de la Turquie). La commission de suivi s'est attachée, depuis cette date, à surveiller l'évolution de la situation dans ce pays. L'Assemblée a ainsi adopté la [Résolution 1925 \(2013\)](#) relative au dialogue postsuivi avec la Turquie. M^{me} Josette Durrieu, ancienne rapporteure de l'Assemblée, s'est rendue en Turquie en mai 2015 pour une visite d'information³. L'Assemblée a observé l'élection présidentielle tenue en 2014 ainsi que les élections législatives qui ont eu lieu en juin 2015 et les élections législatives anticipées organisées en novembre de la même année. Elle entretient également un dialogue permanent avec la délégation turque auprès de l'Assemblée parlementaire, délégation élargie à 36 membres en 2016, lorsque la Turquie est devenue un grand contributeur au budget du Conseil de l'Europe.

2. Sur notre proposition, la commission de suivi a tenu, le 9 mars 2016, une audition sur les événements intervenus récemment dans le sud-est de la Turquie et la relance du processus de paix. Dans une déclaration adoptée ce même jour, elle s'est dite vivement préoccupée par l'évolution récente observée en Turquie, marquée par des restrictions à la liberté des médias et à l'accès à des informations pluralistes, par la contestation de décisions de la Cour constitutionnelle et l'érosion de l'Etat de droit, ainsi que par la situation en matière de droits de l'homme que connaissent les populations vivant dans le sud-est du pays, soumises à des opérations militaires et à des couvre-feux depuis plusieurs mois⁴.

3. La commission de suivi a également proposé d'organiser un débat sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie lors de la partie de session de juin 2016, proposition acceptée par le Bureau de l'Assemblée le 22 avril 2016. En notre qualité de corapporteuses, nous avons décidé d'effectuer une visite d'information dans ce pays du 9 au 13 mai 2016 afin d'aborder avec les autorités turques les principales questions sur lesquelles la commission a attiré l'attention, à savoir la liberté des médias et la liberté d'expression, l'Etat de droit et la situation dans le sud-est du pays. Nous tenons à remercier les autorités turques, en particulier le Président de la délégation turque auprès de l'Assemblée, M. Talip Küçükcan, pour avoir facilité les réunions et assuré l'excellente préparation de notre visite. Au Parlement, nous avons pu nous entretenir avec la délégation de l'Assemblée et avec les chefs ou membres des quatre groupes politiques, ainsi qu'avec M. Yeneroğlu, Président de la Commission d'enquête sur les droits de l'homme. Nous avons rencontré le ministre des Affaires étrangères, M. Çavuşoğlu, la ministre de la Famille et des Affaires sociales, M^{me} Ramazanoğlu, le sous-secrétaire du ministre des Affaires européennes, M. l'ambassadeur Soysal, les sous-secrétaires adjoints des ministres de l'Intérieur et de la Justice, le vice-président de la Cour constitutionnelle, M. Üstün, le Vice-Président du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que le Chef de la délégation de l'Union européenne, M. l'Ambassadeur Haber. Nous avons discuté avec des journalistes travaillant pour différents organes de presse et avec des organisations non gouvernementales (ONG). Nous nous sommes rendues à Diyarbakır le 10 mai pour évoquer la situation avec les autorités, mais aussi avec des représentants de la société civile, des personnes déplacées et des juristes.

4. Nous avons voulu, dans le présent rapport, mettre en avant les points soulevés par la commission de suivi qui posent actuellement problème, mais nous avons aussi cherché à dégager des lignes d'action lorsqu'il nous a semblé que les autorités pouvaient, en collaboration avec le Conseil de l'Europe, faire un effort supplémentaire pour remédier à ces insuffisances. Il nous est apparu que la situation a désormais atteint un stade critique. Aussi avons-nous cru devoir donner des informations sur le contexte et la toile de fond politique, ainsi que sur les récents événements politiques qui peuvent avoir une incidence non négligeable sur le fonctionnement des institutions démocratiques. Nous examinerons enfin la situation dans le sud-est du pays, puis nous traiterons des questions relatives à la liberté d'expression et à la liberté des médias avant d'évoquer l'Etat de droit.

3. Note d'information de la rapporteure sur sa visite d'information à Istanbul, Şanlıurfa et Ankara (30 avril-4 mai 2015) (rapporteure: M^{me} Josette Durrieu, France, SOC), [AS/Mon \(2015\) 18 rev.](#)

4. [Déclaration](#) adoptée par la commission le 9 mars 2016.

2. Contexte et situation politique générale

2.1. Paysage politique après l'élection présidentielle de 2014 et les élections parlementaires (et parlementaires anticipées) de 2015

5. Depuis l'adoption de la [Résolution 1925 \(2013\)](#), plusieurs faits nouveaux importants sont intervenus sur le plan politique.

- l'opération anti-corruption menée les 17 et 25 décembre 2013, dans laquelle quatre ministres et le fils de M. Recep Tayyip Erdoğan, alors Premier ministre, étaient soupçonnés d'être impliqués, a donné le coup d'envoi à de nouveaux processus politiques, avec l'adoption d'une série de lois tendant à renforcer la sécurité intérieure, à imposer des conditions restrictives à l'utilisation d'internet, et à modifier la structure du Conseil supérieur de la magistrature («Haut Conseil des juges et des procureurs»). Les membres présumés de «la structure d'Etat parallèle», y compris au sein de la police et de l'appareil judiciaire, ont été traqués depuis sans relâche;
- le Président de la République turque a été élu, pour la première fois, au suffrage direct avec 51,79 % des voix. Des élections législatives et des élections législatives anticipées se sont tenues respectivement le 7 juin⁵ et le 1^{er} novembre 2015. Alors que le Parti de la justice et du développement (AKP) a obtenu la majorité au Parlement en novembre 2015 (avec 49,50 % des voix, et 317 sièges), le Parti démocratique des peuples (HDP, parti politique pro-kurde) a fait son entrée au parlement pour la première fois dans l'histoire de la Turquie, malgré le seuil électoral de 10 % – dont l'Assemblée parlementaire a demandé à plusieurs reprises l'abaissement sensible.

6. Etant donné que l'AKP n'est pas parvenu à former une coalition lui permettant de constituer un gouvernement après les élections de juin 2015, des élections parlementaires anticipées ont été organisées le 1^{er} novembre 2015. Selon les observateurs de l'Assemblée, bien que les élections aient été globalement libres et bien tenues, la campagne électorale a été «caractérisée par l'iniquité, compte tenu des graves restrictions à la liberté des médias, la criminalisation des voix dissidentes, l'absence de recours effectifs et opportuns prévus par la Commission électorale suprême (CES) (en particulier concernant une couverture inéquitable des médias) et l'examen judiciaire des décisions de la CES, et le contexte de peur régnant dans le pays suite à la reprise des attentats terroristes et la reprise de la lutte contre le terrorisme»⁶. Les élections de novembre 2015 ont permis à l'AKP de retrouver une majorité au parlement et de désigner son président, M. Ahmet Davutoğlu, comme Premier ministre. Alors que le CHP a réuni 25,32 % des voix (134 sièges), le HDP a réussi à dépasser à nouveau le seuil électoral de 10 %, avec 10,76 % des voix (59 sièges).

7. A la suite des résultats décevants du parti nationaliste MHP lors des élections de novembre (11,9 % des voix, soit 40 sièges), des membres de premier plan du parti ont remis en cause la capacité de M. Bahçeli à diriger celui-ci⁷ et ont demandé l'organisation d'un congrès extraordinaire du MHP. Etant donné que cette requête a été rejetée par la direction du parti, l'affaire a été portée devant la justice. Un tribunal a décidé de nommer des mandataires pour organiser un congrès du parti le 15 mai, alors qu'une autre juridiction a rendu une décision contraire. Dans l'attente de la décision de la Cour suprême d'appel, des dissidents ont décidé de se réunir le 15 mai 2016 pour recueillir des signatures en vue de l'organisation d'un congrès du parti, mais la police a empêché les principales personnalités (et candidats potentiels à la présidence du parti) d'assister à cette réunion. Quelques jours auparavant, M. Bahçeli avait accordé son soutien au gouvernement (en particulier dans sa lutte contre le terrorisme), ce qui avait alimenté les spéculations quant à son éventuelle participation à une coalition gouvernementale – question capitale avant l'adoption d'une modification de la Constitution relative à la levée de certaines immunités, à l'impartialité du Président de la République ou même à l'adoption d'une nouvelle constitution.

5. A la suite des élections de juin 2015, l'AKP restait la première force politique du pays (40,87 % des suffrages et 258 sièges) mais avait perdu la majorité parlementaire dont il disposait depuis 13 ans (276 sièges). Le Parti démocratique des peuples (HDP), d'orientation pro-kurde, a dépassé le seuil électoral de 10 % (13,12 % des suffrages et 80 sièges) en associant les luttes pour les minorités et la défense des droits sociaux, ainsi qu'en recueillant les votes protestataires, en particulier celui des citoyens qui se sont exprimés contre la perspective d'un régime présidentiel (voir AS/Mon (2015) 18 rev, paragraphe 52). Le Parti républicain des peuples (CHP) a obtenu 24,95 % des voix (132 sièges), contre 16,29 % (80 sièges) pour le Parti d'action nationaliste (MHP).

6. [Doc. 13922](#), Observation des élections législatives anticipées en Turquie (1^{er} novembre 2015), paragraphe 40.

7. Sur un total de 1 242 délégués du MHP, 543 membres ont demandé l'organisation d'un congrès extraordinaire pour modifier le règlement du parti, qui ne permet pas la tenue d'un congrès extraordinaire pour désigner ses dirigeants.

8. Notre visite s'est déroulée quelques jours après que le Premier ministre, M. Davutoğlu, eut annoncé, à l'issue d'un entretien avec le Président Erdoğan, qu'il entendait, «par nécessité», quitter son poste de Président du parti AKP et ne pas s'y représenter, ouvrant ainsi la voie à la tenue, le 22 mai 2016, d'un congrès extraordinaire du parti qui a désigné son nouveau président – et le futur Premier Ministre – M. Binali Yıldırım, jusqu'alors Ministre des transports, des affaires maritimes et des communications. La décision de mettre à l'écart M. Davutoğlu a été perçue comme une nouvelle manœuvre du Président de la République, désormais élu au suffrage direct, pour jouer un rôle actif dans la politique du pays: depuis son élection, le Président a en effet abondamment eu recours aux compétences que lui accorde la Constitution, comme celle qui lui permet de présider le Conseil des ministres, ce qui n'a été fait qu'en de rares occasions par ses prédécesseurs. Il s'est par ailleurs particulièrement impliqué dans les campagnes électorales de 2015 ainsi que dans la vie politique quotidienne et les activités de son parti, en violation de l'esprit de la Constitution et de son article 103, qui exige que le Président exerce ses fonctions de manière impartiale⁸. Cela a conduit de nombreux observateurs à craindre un détournement de la fonction présidentielle, qui poserait les bases d'une présidentialisation de fait du régime. Ces initiatives ouvriraient la voie à la rédaction d'une constitution sur mesure s'appuyant sur un système présidentiel, qui viendrait officialiser les pratiques instituées par le Président Erdoğan.

9. Au cours de notre visite, nous avons passé en revue les événements politiques intervenus dernièrement après les élections parlementaires anticipées du 1^{er} novembre 2015. Le principal sujet portait sur la proposition déposée par 316 membres du parti AKP appelant à adopter une modification de la Constitution qui aurait pour effet de suspendre temporairement la première phrase de son article 83, aux termes de laquelle «Aucun député accusé d'avoir commis un délit avant ou après les élections ne peut être arrêté, interrogé, détenu ou jugé sans décision de l'Assemblée». Même si cette mesure s'applique à 138 députés de différents partis politiques⁹, il s'avère que la moitié des 567 demandes concerne des membres du HDP, certaines de ces procédures ayant été engagées sur la base de chefs d'inculpation en relation avec le terrorisme. Il est légitime, dans une démocratie, de s'interroger sur l'étendue et la portée des immunités – question qui fait l'objet de débats dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Turquie, depuis un certain nombre d'années, et qui a aussi été discutée par l'Assemblée parlementaire¹⁰. Si l'immunité ne doit jamais être un obstacle pour rendre la justice¹¹, elle doit offrir aux parlementaires une protection adéquate qui les mette à l'abri de procédures abusives, surtout lorsqu'ils appartiennent aux partis de la minorité. Dans le contexte actuel, la notion extrêmement large du terrorisme, conjuguée aux inquiétudes relatives à l'indépendance du système judiciaire, nous amène à nous demander si la levée de l'immunité ne risque pas de toucher de façon disproportionnée un groupe politique au Parlement et d'avoir des effets pervers sur les processus politiques censés régler la question kurde. Le co-leader du HDP, M. Demirtaş, a prévenu qu'avec l'adoption de cette loi, il en résulterait «un risque sérieux» de recrudescence de la violence dans le pays, et que de nombreuses personnes considéreraient que les canaux politiques ont été complètement fermés¹².

10. L'amendement constitutionnel a été voté à l'unanimité par la Commission constitutionnelle après une session mouvementée. Le 20 mai 2016, le Parlement turc a adopté – par 376 voix en faveur – un amendement constitutionnel pour lever l'immunité de poursuite des 138 parlementaires.

11. C'est à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'il conviendrait d'examiner les poursuites engagées à l'encontre de parlementaires en raison de leurs déclarations sur des questions liées au terrorisme. Dans une affaire précédente, l'immunité de quatre parlementaires (Leyla Zana, Hatip Dicle, Selim Sadak and Orhan Doğan) membres du Parti travailliste de la démocratie (DEP) – un parti pro-kurde prédécesseur du HDP – a été levée en 1994 parce qu'ils étaient accusés d'avoir apporté leur aide au PKK. Ils ont en fin de compte été condamnés à une peine d'emprisonnement et sont restés derrière les barreaux pendant neuf ans, avant que la Cour européenne des droits de l'homme ne condamne la Turquie et que leur affaire ne soit ensuite rejugée¹³. La levée de l'immunité à titre individuel des parlementaires – qui

8. Article 103 de la [Constitution turque](#).

9. 27 députés AKP, 51 députés CHP, 50 députés HDP, 9 députés MH et 1 député indépendant. Chiffres communiqués par le parti HDP, en date du 21 avril 2016.

10. Voir [Doc. 14076](#), «L'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire» (rapporteuse: M^{me} Liliana Palihovici, République de Moldova, PPE/DC).

11. Dans son dernier rapport, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) a souligné que l'immunité parlementaire était perçue comme un obstacle de taille à la traduction en justice de parlementaires qui seraient soupçonnés de corruption, et a recommandé de prendre des mesures déterminées pour garantir que l'immunité parlementaire ne soit pas utilisée comme un moyen de faire obstacle aux enquêtes pénales concernant des parlementaires suspects d'avoir commis des délits de corruption ou autres agissements répréhensibles similaires (Greco Eval IV Rep (2015) 3F, 17 mars 2016).

12. www.middleeasteye.net/news/immunity-vote-begins-332860045.

sont susceptibles d'être poursuivis et placés en détention provisoire pour terrorisme – a été considérée par certains comme une manière détournée d'interdire le parti pro-kurde. Cette possibilité avait été clairement exclue par les autorités, en particulier après l'adoption par la Cour européenne des droits de l'homme de son arrêt du 12 janvier 2016¹⁴, dans lequel elle estimait que la Turquie avait porté atteinte à la liberté de réunion et d'association du Parti pour une société démocratique (DTP) en ordonnant sa dissolution en 2009 au motif que celui-ci n'avait pas suffisamment pris ses distances avec certains de ses membres («soutien indirect au terrorisme»).

12. La question de la révision de la Constitution a également été abordée avec les parlementaires. A la suite des élections de novembre 2015, l'AKP a de nouveau engagé l'élaboration d'une nouvelle Constitution et a entrepris de réviser la Constitution issue du coup d'Etat militaire de 1980, comme l'Assemblée parlementaire l'y avait invitée dans sa [Résolution 1380 \(2004\)](#). Une commission de conciliation pluripartite (2012-2014) n'était pas parvenue à rédiger une nouvelle Constitution, mais avait tout de même approuvé 60 articles d'un futur texte constitutionnel. En mars 2016, après quelques consultations, les représentants des trois partis de l'opposition ont renoncé à coopérer avec l'AKP sur cette question, car le régime présidentiel proposé par le parti majoritaire n'était pas négociable. Lors de nos discussions avec la délégation de l'Assemblée et les groupes parlementaires, nous avons été informées d'une nouvelle initiative visant à apporter entre trois et six modifications à la Constitution qui autoriseraient le Président de la République à être «partisan» – à savoir à maintenir des liens avec son parti –, ce qui est pour l'heure exclu par la Constitution. Si ces amendements venaient à être adoptés, un nouveau projet de Constitution pourrait être rédigé à un stade ultérieur. Nous avons redit notre espoir que les autorités turques tireraient profit de l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pour veiller à ce que les aménagements constitutionnels futurs soient conformes aux normes du Conseil de l'Europe, en particulier à la séparation des pouvoirs et aux contre-pouvoirs qui sont essentiels dans une démocratie pour prévenir les abus de pouvoir et les violations de la prééminence du droit et des droits fondamentaux.

2.2. Question de sécurité et enjeux migratoires dans le contexte régional et international

13. La Turquie a dû faire face à de nombreuses attaques terroristes sur son territoire depuis le milieu de l'année 2015, ce qui a amené les autorités à intensifier la lutte contre le terrorisme et les opérations de sécurité dans le sud-est du pays.

- des attentats meurtriers ont été perpétrés par Daech à Suruc en juillet 2015 (35 morts), à Ankara le 10 octobre (103 tués et 400 blessés), ainsi qu'à Istanbul le 12 janvier 2016 (10 morts dans le quartier touristique de Sultanahmet) et le 19 mars 2016 dans la rue commerçante d'Istiklal (4 tués et 36 blessés), ce qui a conduit les forces de sécurité turques à multiplier les opérations militaires contre des cibles de Daech en territoire syrien. Plus récemment, le 1^{er} mai 2016, un militant de Daech a fait exploser sa voiture à proximité du siège des services de police de la ville de Gaziantep, dans le sud du pays, tuant trois policiers et blessant 21 personnes, parmi lesquelles des civils;
- à Ankara, le «Parti des faucons de la liberté du Kurdistan» (TAK) – groupe affilié au «Parti des travailleurs du Kurdistan» – a revendiqué deux attentats qui ont coûté la vie à des dizaines de personnes le 17 février 2016 (29 civils et militaires tués) et le 13 mars 2016 (35 morts), ainsi qu'un attentat à la bombe commis près de la Grande Mosquée de Bursa (14 blessés), attaques dont le TAK a indiqué qu'elles entendaient «venger les opérations de sécurité actuellement menées par le Gouvernement turc dans les provinces du sud-est».¹⁵

13. www.hurriyetdailynews.com/Default.aspx?PageID=238&NID=96395&NewsCatID=409.

14. *Parti pour une société démocratique (DTP) et autres c. Turquie*, Requêtes n^{os} 3840/10, 3870/10, 3878/10, 15616/10, 21919/10, 39118/10 and 37272/10), **arrêt de chambre** (non définitif, la Turquie a fait appel de cette décision), voir CEDH 009 (2016) : «La Cour juge en particulier que les motifs avancés par la Cour constitutionnelle pour ordonner la dissolution du DTP, l'un des principaux acteurs politiques ayant plaidé en faveur de la résolution pacifique du problème kurde, ne peuvent être considérés comme suffisants pour justifier l'ingérence en son droit à la liberté d'association. En effet, la Cour ne décèle aucun projet politique du DTP incompatible avec la conception de la société démocratique; elle estime également que les discours des deux coprésidents n'étaient pas de nature à justifier cette dissolution, dans la mesure où ils n'incitaient ni à l'usage de la violence, ni à la résistance armée, ni au soulèvement. Elle relève cependant qu'une telle mesure au motif que ce parti n'avait pas ouvertement pris ses distances avec les actes ou discours de ses membres ou de ses dirigeants locaux susceptibles d'être interprétés comme un soutien indirect au terrorisme pouvait raisonnablement répondre à un besoin social impérieux. Cependant, elle considère qu'eu égard à l'impact potentiel relativement limité sur l'ordre public ou la protection des droits et libertés d'autrui, ce manquement ne pouvait constituer à lui seul une raison justifiant une sanction aussi lourde que la dissolution de tout un parti.»

15. www.hurriyetdailynews.com/pkk-affiliated-group-claims-suicide-attack-in-turkeys-bursa-.aspx?pageID=238&nID=98600&NewsCatID=509.

14. Ces dernières semaines, la ville de Kilis, située à la frontière syrienne, a en outre été la cible de roquettes tirées par les forces de Daech depuis le territoire syrien, tirs qui ont fait 21 morts (selon le décompte du 9 mai 2016) et plus de 70 blessés.

15. Nous condamnons fermement, en tant que corapporteuses, toutes les attaques terroristes perpétrées contre les citoyens turcs, qui ne sauraient en aucun cas être tolérées. L'Etat turc a le droit et le devoir de protéger sa population contre des attentats meurtriers qui visent à mettre en péril la démocratie et l'Etat de droit. La lutte contre le terrorisme dans le contexte de la mondialisation exige une coopération internationale, et nous nous réjouissons de la récente ratification par la Turquie de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198). Dans le même temps, la lutte contre le terrorisme doit être menée dans le respect des normes internationales.

16. Le règlement de la question kurde en Turquie ne peut être dissocié de la situation des Kurdes dans les pays voisins, en particulier dans le nord de la Syrie (où des Kurdes syriens ont établi des cantons auto-administrés) et le nord de l'Irak (où le PKK a installé son quartier général). Le contexte géopolitique régional actuel fait peser sur la politique régionale de la Turquie des contraintes supplémentaires. L'Iran s'est vu dernièrement conférer un rôle accru au plan régional après la signature, le 14 juillet 2014, du Plan d'action global commun relatif au programme nucléaire iranien. La Russie s'est trouvée de plus en plus impliquée dans le conflit syrien et a apporté un soutien direct au Président syrien Bashar-el-Assad. Les relations entre la Russie et la Turquie se sont également détériorées après qu'un avion militaire qui violait l'espace aérien turc eut été abattu en novembre 2015. La question de la participation de Kurdes syriens aux pourparlers de Genève pour régler le conflit syrien demeure controversée parmi les partenaires de la coalition anti-Daech. La Turquie a intensifié ses frappes aériennes sur le nord de l'Irak, le nord de la Syrie et le sud de la Turquie pour, dit-on, combattre le Parti des travailleurs du Kurdistan et les organisations kurdes qui lui sont liées dans la région, ainsi que pour lutter contre Daech.

17. Le conflit en cours en Syrie continue d'alimenter le flux massif de réfugiés qui arrivent en Turquie. L'Assemblée veut ici souligner les efforts exceptionnels qu'a déployés ce pays depuis 2011 pour accueillir près de 3 millions de réfugiés (dont 262 000 dans des camps)¹⁶, qui ont besoin d'une solution d'hébergement, d'un accès à l'éducation et d'une assistance sociale et médicale. L'Assemblée apprécie les remarquables efforts financiers (plus de 7 milliards d'euros) que la Turquie a consentis pour résoudre les questions liées aux réfugiés, même si certains problèmes subsistent – en particulier, l'impossibilité pour 400 000 enfants syriens réfugiés de bénéficier d'une quelconque forme d'éducation.

18. En 2015-2016, les Etats membres de l'Union européenne ont dû faire face à un afflux sans précédent de réfugiés et de migrants qui, après avoir emprunté la route de la Méditerranée orientale, se sont dirigés vers l'Europe occidentale en transitant par la Turquie. Le 18 mars 2016, un accord a été passé entre l'Union européenne et la Turquie afin de gérer la crise migratoire. Dans le cadre de cet accord, après avoir établi que 67 des 72 critères de référence de la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas arrêtée en 2013 étaient remplis, la Commission européenne a, le 4 mai 2016, proposé au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne de lever les obligations en matière de visa pour les ressortissants turcs, étant entendu que les autorités turques rempliraient dans les plus brefs délais, comme elles s'y sont engagées le 18 mars 2016, les cinq critères restants, notamment ceux concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO les appelant à lutter contre le terrorisme et la nécessité de réviser la législation antiterroriste – point soulevé par l'Assemblée parlementaire en 2013 dans le cadre du dialogue postsuivi. La relance des négociations d'adhésion avec l'Union européenne a incité la Turquie à ratifier plusieurs conventions du Conseil de l'Europe, notamment le Protocole n° 15 portant amendement à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 213), de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), du Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 167) et de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

19. Nonobstant ce contexte géopolitique défavorable, l'évolution récente de la situation en Turquie, marquée par les restrictions à la liberté des médias et à la liberté d'expression, l'érosion de l'Etat de droit et les opérations de sécurité anti-terroristes dans le sud-est de la Turquie, soulève de sérieuses questions quant au fonctionnement de ses institutions démocratiques. Ces constats ont été corroborés par les rapports récents qu'ont adoptés plusieurs mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, notamment la Commission de Venise, le GRECO, ou encore le Commissaire aux droits de l'homme, qui ont fait ressortir des préoccupations concordantes auxquelles la Turquie se devrait de répondre sans plus tarder.

16. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>.

3. Situation dans le sud-est de la Turquie

20. Suite à l'échec des pourparlers de paix en juillet 2015, le sud-est de la Turquie a connu une escalade de la violence qui a entraîné des heurts entre les forces de sécurité et les forces militaires turques d'une part, et le PKK d'autre part. Afin de mener des opérations de sécurité et d'«éradiquer le PKK», les autorités ont imposé, depuis août 2015, des couvre-feux dans différents districts dont les habitants, comme l'ont noté des observateurs électoraux de l'Assemblée, votaient en majorité pour le HDP. En représailles, des jeunes d'abord, rejoints peut-être ensuite par des militants du PKK, ont creusé des fossés et tranchées et érigé des barricades dans ces zones placées sous couvre-feu. Cette situation dénote un changement de stratégie du PKK, qui déplace les actions de guérilla qu'il menait auparavant dans les campagnes pour les déployer en milieu urbain, c'est-à-dire dans des zones très peuplées, provoquant ainsi des pertes humaines lorsque les échauffourées éclatent. Selon les derniers chiffres que nous a communiqués le ministère de l'Intérieur, depuis le 20 juillet 2015, 458 agents des forces de l'ordre ont été tués et 3 321 ont été blessés, tandis que – pour reprendre la terminologie officielle – «1 682 terroristes ont été neutralisés et 450 capturés vivants». Près de 4 500 armes et 50 tonnes d'explosifs ont été saisies¹⁷. A ce jour, le couvre-feu demeure en vigueur à Şırnak-Centre et à Nusaybin. A Sur et Yüksekova, les opérations de sécurité ont pris fin, mais le couvre-feu, les perquisitions et les contrôles permanents sont maintenus. A Cizre, Silopi et İdil, les opérations sont terminées, mais le couvre-feu est maintenu entre 21h30 et 4h30. A Silvan, Varto, Derik, Dargeçit et Bağlar, il a été mis fin aux opérations de sécurité et le couvre-feu est levé¹⁸.

21. Selon les chiffres recueillis par la Fondation des droits de l'homme de Turquie, quelque 65 couvre-feux en vigueur 24 heures sur 24 et d'une durée illimitée ont été officiellement confirmés dans au moins 22 districts de sept villes du sud-est du pays¹⁹ entre le 16 août 2015 et le 20 avril 2016. Ces couvre-feux ont affecté 1,6 million de personnes, et ont entraîné le déplacement de 355 000 personnes²⁰. Compte tenu du nombre et de la durée des couvre-feux, la commission de suivi s'est dite très préoccupée par la question de savoir si le cadre juridique qui régit ces mesures en Turquie est conforme aux normes du Conseil de l'Europe et a demandé à la Commission de Venise de procéder à une expertise juridique de ces textes, document qui devrait être adopté en juin 2016. Le Commissaire aux droits de l'homme, M. Nils Muižnieks, a lui aussi mis en cause le fondement très fragile (à savoir une décision administrative reposant sur une loi dans laquelle le terme «couvre-feu» n'est pas même mentionné) utilisé pour imposer des restrictions aussi draconiennes aux droits de l'homme fondamentaux à une population aussi nombreuse, pendant des mois et des mois²¹. Pour Amnesty International, ces couvre-feux quotidiens qui étaient en vigueur 24 heures sur 24 depuis plus de 90 jours (au moment de l'audition de la commission) constituaient une forme de sanction collective, interdite au regard du droit international. Dans les lieux où s'est rendu Amnesty International et qui étaient précédemment sous couvre-feu, il est clair que bon nombre de ceux qui sont morts (des personnes âgées, des bébés et des femmes) n'auraient pu participer à aucun combat.

22. La Cour constitutionnelle de Turquie a rejeté le recours qui visait à faire annuler la décision imposant les couvre-feux. La Cour européenne des droits de l'homme, par ses décisions du 13 janvier 2016, a refusé d'indiquer des mesures provisoires au motif qu'elle ne disposait pas d'éléments suffisants, mais a indiqué qu'elle poursuivait l'examen des affaires, tout en déclarant attendre du gouvernement que toute mesure nécessaire soit prise afin de permettre aux personnes physiquement vulnérables d'avoir accès à des soins lorsqu'elles le demandent²².

23. Nous avons décidé d'aller à Diyarbakır le 10 mai 2016 afin de nous faire une idée plus précise de l'état actuel de la situation dans le sud-est de la Turquie. Nous tenons à remercier les autorités, en particulier le ministère de l'Intérieur, d'avoir rendu possible cette visite. Le couvre-feu est actuellement en vigueur à Sur, le quartier historique de Diyarbakır. La ville est par ailleurs régulièrement, sinon quotidiennement, la cible d'attentats. Le jour où nous nous y sommes rendues, une bombe a explosé au passage d'un véhicule qui transportait des militants du PKK, tuant trois de ses occupants et faisant 45 blessés, dont douze policiers. De

17. Information communiquée aux corapporteuses par le ministère de l'Intérieur le 13 mai 2016.

18. Ibid.

19. Ces villes sont les suivantes: Diyarbakır (35 fois), Şırnak (10 fois) et Mardin (11 fois), Hakkâri (5 fois), Muş (1 fois), Elazığ (1 fois) et Batman (2 fois), in *Fact-sheet on Declared Curfews Between August 16, 2015 and April 20, 2016 and Civilians who Lost Their Lives* – fiche d'information publiée par Human Rights Foundation of Turkey (HRFT).

20. Ce chiffre est mentionné par des ONG (voir la fiche d'information de HRFT) et est tiré d'un communiqué du ministère de la Santé daté du 27 février 2016. Le ministère de l'Intérieur a calculé que 280 500 personnes avaient été déplacées (données communiquées aux corapporteuses par le ministère de l'Intérieur le 13 mai 2016).

21. Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme publiée le 14 avril 2016, «Turquie: la sécurité l'emporte sur les droits de l'homme et la liberté d'expression est menacée» (ci-dessous: «Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme, 14 avril 2016»).

22. CEDH 016 (2016), 13 janvier 2016.

la même manière, nous avons été choquées d'apprendre que, le 12 mai 2016, un camion chargé de 15 tonnes d'explosifs a accidentellement explosé dans une zone rurale de la province de Diyarbakır, causant la mort de 16 civils et en blessant 23. Le PKK en a revendiqué la responsabilité, en déclarant que l'explosion était «accidentelle» et qu'elle avait été provoquée par une fusillade entre le conducteur du camion et les villageois. Les explosifs devaient être transportés vers un autre endroit. Le co-président du HDP, M. Demirtaş, a demandé au PKK de présenter ses excuses et a condamné cet acte²³.

24. Nous n'avons pas été en mesure de visiter le site de Sur (toujours placé sous couvre-feu ou bouclé pour permettre le travail des enquêteurs), mais différentes sources nous ont fait comprendre qu'à Sur, comme dans d'autres localités, de graves dégâts causés par les tirs d'artillerie lourde et les bombardements effectués dans des zones fortement peuplées avaient été observés. Les zones sous couvre-feux de Sur comptaient 23 000 habitants. Seul un millier de personnes a décidé de rester dans cette zone durant les opérations de sécurité. Nous avons pu constater l'importance de ces opérations de sécurité et les conséquences qui en ont résulté pour les civils affectés par les couvre-feux (1,6 million de personnes) ou qui ont été contraints de quitter les zones placées sous couvre-feu (355 000 personnes). Ceux qui sont restés doivent faire face à des restrictions d'accès à l'eau, à l'électricité, à l'éducation et aux soins de santé, y compris les urgences médicales, ce qui a entraîné de nombreux décès parmi les habitants. Selon les données du ministère de l'Intérieur, 30 % des 280 500 résidents déplacés²⁴ sont rentrés chez eux²⁵.

25. A Diyarbakır, nous nous sommes entretenues avec le Gouverneur, M. Aksoy, et le Procureur général, M. Solmaz. Ils ont fait le point de la situation, nous ont expliqué l'aide apportée par l'Etat (vivres et solutions d'hébergement, emplois temporaires dans les organismes publics, aides sociales, notamment des indemnisations pour pertes de revenus, etc.), et nous ont fait part des enquêtes en cours. Nous avons également été informées du Plan d'action anti-terroriste en dix points présenté par le Premier ministre, M. Davutoğlu, le 5 février 2016²⁶. Avec le gouverneur, nous avons discuté des mesures mises en œuvre pour venir en aide aux victimes des opérations de sécurité. Il nous a indiqué que l'Etat avait prévu une allocation de logement et une aide financière²⁷, des solutions d'hébergement gratuit dans des maisons d'hôtes et différentes mesures d'assistance²⁸ et qu'une aide financière (3,7 millions de livres turques) avait été accordée à 1 564 commerçants touchés par les attentats terroristes. L'agence turque pour l'emploi a en outre permis à 3 000 personnes issues de familles déplacées en raison des opérations de sécurité de trouver un emploi²⁹.

26. L'adoption par le Conseil des ministres d'un décret d'urgence sur l'expropriation le 21 mars 2016 a provoqué beaucoup d'inquiétudes parmi les personnes déplacées. Il concernait notamment Sur (Diyarbakır) et permettait l'expropriation de 6 292 parcelles sur 7 714 (soit 82 % des parcelles). Les 18 % restants appartenaient à l'Administration turque de développement de l'habitat (TOKİ³⁰) ou étaient déjà la propriété du Trésor public. De façon générale, il prévoyait que chaque parcelle de Suriçi³¹ devienne à terme un bien public³². Le gouverneur nous a indiqué que ce décret avait été adopté pour accélérer le processus de reconstruction et permettre le retour des familles déplacées; il a ajouté que les anciens propriétaires recevraient un versement d'un tiers de la valeur de leurs biens sur un compte bancaire et que le titre de propriété serait transféré au Trésor public. Ce processus d'expropriation a toutefois été contesté par un réseau d'ONG locales, qui a déposé un recours devant la justice. Ces dernières craignaient que les travaux de reconstruction n'aient déjà commencé entre-temps.

23. www.hurriyetdailynews.com/pkk-should-apologize-says-demirtas.aspx?pageID=238&nID=99309&NewsCatID=338.

24. Ce chiffre concerne les districts de Sur (province de Diyarbakır), Nusaybin, (province de Mardin), Simak-Centre, Cizre, Silopi, Idil (province de Sirnak) et Yüksekova (province de Hakkari).

25. Données communiquées aux corapporteuses par le ministère de l'Intérieur le 13 mai 2016, établies sur la base des 280 500 personnes déplacées recensées (voir note en bas de page *supra*).

26. Ce plan entend «rétablir l'ordre public, permettre la reconstruction d'écoles et d'établissements de santé, rédiger une nouvelle constitution, mobiliser la société pour venir en aide aux personnes déplacées, compenser toutes les pertes économiques résultant du terrorisme, et élargir les compétences des administrations locales en mettant en place une stratégie efficace de contrôle et de communication dans la région afin d'assurer une diffusion correcte des informations», citation extraite du site bianet.

27. Environ \$ 6 millions avaient été versés.

28. Notamment des dons en nature, comme 19 670 paquets de nourriture, 11 000 pains et 9 750 couvertures (chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur).

29. Chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur

30. La TOKI a la responsabilité particulière des projets de logement, y compris de logement social, et d'aménagement urbain. Elle a pour objectif la construction d'un million de logements d'ici à 2023. Voir www.toki.gov.tr/en/index.html.

31. Le quartier de Suriçi se situe dans la vieille ville fortifiée et compte environ 71 000 habitants.

32. Voir le rapport préparé par la municipalité métropolitaine de Diyarbakır (30 mars 2016) sur l'évaluation des dégâts causés au patrimoine culturel de Sur, Diyarbakır – conséquences du conflit armé.

27. Nous avons entendu des avis assez contrastés de M^{me} Kışanak, co-maire de l'agglomération de Diyarbakır gérée par le parti HDP, et des ONG qui travaillent avec les personnes déplacées dans la région. La municipalité métropolitaine de Diyarbakır a apporté son aide à 4 758 familles (environ 30 000 personnes) et a entrepris un recensement sous forme numérique de toutes les familles déplacées. Les autorités municipales estiment que 70 % des bâtiments de la partie est de la vieille ville (c'est-à-dire les six quartiers placés sous couvre-feu) ont été entièrement ou partiellement détruits lors des opérations de sécurité. Selon les chiffres dont elles disposent, 45 000 habitants de Sur ont été déplacés; deux tiers de ces personnes étaient locataires, et un tiers vivaient avec des amis ou des proches³³. Les autorités ont également souligné que 95 % de la population du quartier de Sur était pauvre.

28. De graves allégations faisant état de violations des droits de l'homme ont par ailleurs été formulées et doivent être dûment examinées. L'enquête concernant l'assassinat de M. Tahir Elçi, Président du Barreau et éminent défenseur des droits de l'homme, tué en pleine rue à Sur le 28 novembre 2015, doit encore être finalisée.

29. L'intensité des affrontements, l'ampleur et la violence des attaques terroristes, ainsi que les mesures de représailles des forces de sécurité, ont envenimé les relations entre les communautés. La proportionnalité de ces mesures a soulevé des questions dans un certain nombre de domaines telles que la limitation des droits de l'homme, de la liberté de mouvement et des droits de propriété, ou encore les démolitions massives d'habitations. Les populations déplacées qui ont fui les affrontements et ont perdu tout ce qu'elles avaient du jour au lendemain ne sont toujours pas autorisées à s'approcher de ces zones. Le décret d'urgence sur l'expropriation pris le 21 mars 2016 pour la zone de Sur a également été mis en cause par les habitants. A Sur, nous avons rencontré des personnes déplacées qui avaient besoin d'information, d'aide et de soutien, et qui vivaient dans l'incertitude du lendemain. Il nous est aussi apparu que l'impunité, de même que l'efficacité des enquêtes relatives aux accusations d'abus commis par les forces de sécurité, étaient sources d'inquiétude. Des allégations particulièrement graves ont été formulées à ce propos concernant des faits survenus à Cizre, ainsi qu'il ressort du communiqué publié par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, M. Zeid Ra'ad Al Hussein³⁴. Suite aux déclarations de M. Zaid, le ministère des Affaires étrangères turc, qui a réfuté n'avoir pas autorisé l'accès des représentants des Nations Unies, a invité la commission d'enquête des Nations Unies à effectuer des recherches et des investigations.

30. Le manque d'informations sur les procédures judiciaires, les futurs projets de construction urbaine et le droit des personnes déplacées à retourner vivre dans leur quartier soulève de nombreuses questions et l'absence d'informations transparentes tend à nourrir les craintes et l'insécurité des personnes concernées. L'Assemblée attend de la Turquie qu'elle prenne dûment en compte les besoins de la population locale et qu'elle garantisse une juste compensation pour les pertes endurées par les civils en cas de procédures d'expropriation – qu'il faudrait mettre en œuvre dans le respect des normes du Conseil de l'Europe et compte tenu des droits de propriété et de leurs garanties en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme.

31. L'accès à l'information, favorisé par la présence accrue des médias et une couverture médiatique impartiale et fiable, la transparence des procédures, l'engagement de poursuites contre les auteurs de crimes ou de violations des droits de l'homme, mais aussi la présence d'observateurs qui puissent évaluer la situation en matière de droits de l'homme dans les districts concernés et publier des rapports crédibles à ce

33. Chiffres fournis par la municipalité métropolitaine de Diyarbakır.

34. M. Zeid Ra'ad Al Hussein a reçu «une série de rapports alarmants sur de nombreuses violations qui auraient été commises par les forces de sécurité et militaires turques dans le sud-est de la Turquie au cours des derniers mois, en particulier dans la ville de Cizre au cours du couvre-feu prolongé qui y a été appliqué de la mi-décembre à début mars. Ces rapports font état de destructions à grande échelle, et semble-t-il fortement disproportionnées, de biens et d'infrastructures communales importantes, y compris de bâtiments touchés par des tirs de mortiers ou d'obus, et de dommages infligés sur le contenu d'appartements et de maisons individuels dont les forces de sécurité avaient pris le contrôle, mais aussi d'allégations d'arrestations arbitraires, de torture et d'autres formes de mauvais traitements. Le Haut-Commissaire a également évoqué des rapports citant des témoins et des proches à Cizre qui suggèrent que plus de 100 personnes seraient mortes brûlées vives, alors qu'elles avaient trouvé abri dans trois sous-sols encerclés par les forces de sécurité". voir www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19937&LangID=E. Une délégation composée de membres d'associations de défense des droits de l'homme (Human Rights Association (IHD) et Human Rights Foundation of Turkey (TIHV)), du syndicat des travailleurs des services sociaux et sanitaires (Health and Social Service Workers Union (SES)), du Barreau de Diyarbakır et d'une association d'aide à l'enfance (Agenda Child Association) a établi, en date du 31 mars 2016, un rapport sur les 79 jours de couvre-feu à Cizre (14 décembre 2015-12 mars 2016).

sujet, pourraient contribuer à la restauration de la confiance. Cela étant, pour que le processus de paix puisse reprendre, il faut que le PKK cesse ses attaques terroristes et dépose les armes. Toutes les parties impliquées doivent recourir à des moyens politiques pour enrayer l'escalade de la violence³⁵.

32. L'Assemblée est également préoccupée par le manque de dialogue politique dans la région, les arrestations et la destitution de maires élus démocratiquement dans le sud-est de la Turquie, pour les motifs suivants: «aide et soutien à une organisation terroriste», «rupture de l'unité et l'intégrité territoriale du pays», «appartenance à une organisation terroriste et propagande terroriste», «utilisation de boucliers humains» et «soutien logistique apporté à une organisation terroriste»³⁶. La préparation annoncée d'une législation³⁷ qui habiliterait le gouverneur à nommer des «administrateurs» pour remplacer les maires soupçonnés de faits de terrorisme soulève aussi des questions. L'Assemblée rappelle, dans le cadre du dialogue postsuivi, que la décentralisation doit rester à l'ordre du jour – en conformité avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, que la Turquie a ratifiée en 1992 – en tant que réponse possible aux besoins kurdes dans la région, dans le plein respect de l'intégrité territoriale du pays. Elle réitère également l'appel lancé à la Turquie de ratifier, conformément aux exigences du dialogue postsuivi, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, qui pourraient de plus aider à restaurer la confiance des communautés.

4. Restriction de la liberté d'expression et de la liberté des médias

33. L'Assemblée, dans diverses résolutions, a établi que la liberté des médias et la liberté d'expression restent problématiques en Turquie³⁸. Malgré les avancées positives soulignées dans la [Résolution 1925 \(2013\)](#) de l'Assemblée, ces problèmes n'ont toujours pas été réglés, ou se sont même aggravés. La détérioration de la situation des médias en Turquie a également été signalée par Freedom House dans son rapport de 2016, selon lequel la Turquie, avec une chute à la 156^e place du classement (sur 199 pays et régions – soit un recul de six places par rapport à 2015), doit être considéré comme un pays «non libre» à cet égard³⁹. Au Classement mondial de la liberté de la presse 2016 publié par Reporters sans frontières, la Turquie occupe la 151^e place (sur 180 pays – un recul de deux places par rapport à 2015)⁴⁰.

34. Selon les organisations du secteur des médias, 28 journalistes (dont 15 ont été condamnés) et 10 distributeurs ont été placés en détention en avril 2016. Parmi eux, 18 personnes travaillent pour des médias kurdes. Ils ont été emprisonnés sur des accusations de participation aux activités d'une organisation illégale en vertu de la loi antiterroriste et du Code pénal turc⁴¹. Le principal parti d'opposition (CHP), de son côté, a déclaré qu'en 2015, «774 journalistes ont été licenciés, 484 procédures judiciaires ont été ouvertes par les autorités, 200 membres de la presse et sept entreprises de médias ont fait l'objet d'une enquête, 156 journalistes ont été placés en détention et des poursuites ont été engagées à l'encontre de 238 membres de la profession»⁴². Selon l'organisation Press for Freedom, au cours du seul premier trimestre 2016, 894 journalistes ont perdu leur emploi, 200 attaques ont été perpétrées contre des journalistes, dont 21 contre des organes de presse, et 12 journalistes ont été poursuivis pour avoir «insulté le Président»⁴³. Les autorités ont cependant nié tout placement en détention de journalistes en raison de leurs activités professionnelles et la «Plateforme pour la solidarité civile» (une association proche du pouvoir) nous a fourni une liste de 28 journalistes détenus, en précisant le motif de leur détention.

35. <http://bianet.org/english/human-rights/174825-un-sends-investigation-commission>.

36. <http://bianet.org/english/politics/171844-davutoglu-announces-anti-terror-action-plan>.

37. www.hurriyetdailynews.com/ankara-to-appoint-trustees-to-municipalities-in-southeast-turkey.aspx?pageID=238&nID=94221&NewsCatID=338.

38. Voir la [Résolution 1925 \(2013\)](#) sur le dialogue postsuivi avec la Turquie, la [Résolution 2035 \(2015\)](#) sur la protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe, et le [Doc. 13664](#) (paragraphe 117-139)

39. Cette régression est la conséquence «de l'emprisonnement de professionnels des médias sur la base de chefs d'accusation montés de toutes pièces relatifs à la sécurité nationale, du bridage de services internet après de grands événements médiatiques, des graves restrictions des libertés des journalistes étrangers, notamment de leur emprisonnement ou de leur expulsion, des violences répétées à l'égard des professionnels des médias et des installations de production ainsi que des modifications brutales de la réglementation des médias»; https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FT0P_2016Report_Final_04232016.pdf, p. 20.

40. <https://rsf.org/fr/turquie>.

41. Réseau de communication indépendant (BIA), Rapport de surveillance des médias, avril 2016, bianet.org.

42. www.hurriyetdailynews.com/774-journalists-fired-156-detained-last-year-in-turkey-chp.aspx?pageID=238&nID=93699&NewsCatID=339, 11 janvier 2016.

43. Association des journalistes, projet Press for Freedom; Violation de la liberté de la presse et des médias, janvier – avril 2016.

35. Lors de notre visite, nous avons fait part des préoccupations qui étaient les nôtres concernant la liberté des médias et la liberté d'expression. A Istanbul et à Ankara, nous nous sommes entretenues avec plusieurs journalistes de différents médias. Ils nous ont indiqué, faisant en cela écho aux inquiétudes exprimées par le Commissaire aux droits de l'homme, que trop de mesures actuellement déployées par les autorités, notamment l'ouverture d'enquêtes, l'engagement de poursuites et l'interprétation du Code pénal par les juridictions internes, avaient eu un effet dissuasif. Les attaques à l'encontre de journalistes et d'organes de presse, la saisie de médias (qui porte atteinte aux droits de propriété), les pressions exercées sur les journalistes et la sanction de journalistes qui ne font que leur métier conduisent à l'autocensure. Les récents transferts de la propriété de médias, notamment le rachat d'organes de presse par des entreprises en cheville avec l'Etat, ont été dictés par la volonté d'exercer une influence politique sur les médias – ce à quoi ils ont effectivement abouti⁴⁴. Nos constatations ont donc confirmé les préoccupations déjà formulées par l'Assemblée parlementaire⁴⁵ ainsi que dans la note d'information précédente de M^{me} Durrieu⁴⁶, et également étayées par le grand nombre d'alertes (61) relatives à la Turquie enregistrées par la «Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes»⁴⁷. Des développements négatifs récents concernent également l'expulsion ou le refoulement de journalistes étrangers⁴⁸.

4.1. Mesures restrictives limitant la liberté des médias

36. Dans le cadre de ses précédents travaux, l'Assemblée a déploré le blocage de certains sites web. Malheureusement, aucun progrès n'a été constaté dans ce domaine, bien au contraire: le nombre de sites bloqués a augmenté de manière significative au cours des derniers mois (on en compte actuellement 110 000). Le Commissaire aux droits de l'homme a rappelé que le pays détient le record du monde du plus grand nombre de demandes de fermetures de comptes Twitter⁴⁹. L'Assemblée avait mis en doute la compatibilité de la loi relative à internet adoptée en 2014 (loi n° 5651) avec les normes du Conseil de l'Europe, dans la mesure où cette loi a élargi les capacités de l'autorité turque de régulation des télécommunications (TİB) en matière de blocage de l'accès aux sites web. Nous avons par ailleurs été informées de l'introduction, en avril 2015, de l'article 8.a dans la loi n° 5651, qui permet aux juges (en de rares occasions) et au Premier ministre d'ordonner à la TİB de bloquer des sites web avant d'en faire la demande à un juge qui, si nos informations sont exactes, est généralement disposé à accorder cette autorisation. Au total, 70 décisions de blocage distinctes ont été rendues depuis juillet 2015, sans qu'elles soient publiées. L'Assemblée a donc demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur cette question, qui sera adopté en juin 2016.

44. Le rapport 2016 de [Freedom House](#) sur la Turquie note que la propriété des médias est essentiellement dans les mains d'entreprises qui opèrent dans des domaines comme l'énergie, les mines et la construction, et attire l'attention sur le fait que certaines de ces entreprises ont prospéré durant le mandat de M. Erdoğan, par le biais des Fonds d'Assurances des dépôts (TMSF – Saving Deposit Insurance Fund).

45. Voir la [Résolution 2035 \(2015\)](#) sur la protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe.

46. AS/Mon (2015) 18 rev.

47. Les alertes relatives à des journalistes ou à des médias turcs représentent 38 % des alertes publiées depuis avril 2015. L'alerte la plus récente concerne la condamnation à une peine de deux ans de prison prononcée le 26 avril 2016 à l'encontre des journalistes de *Cumhuriyet* Ceyda Karan et Hikmet Cetinkaya en vertu de l'article 216.1 du Code pénal («Incitation à la haine et à l'hostilité» sur fondement religieux en raison de la publication de versions miniatures du dessin représentant Mahomet tenant une pancarte «Je suis Charlie» sous le titre «Tout est pardonné»). Le tribunal les a acquittés du chef distinct d'«insulte aux valeurs religieuses». Le fait que l'infraction ait été commise dans les médias a été retenu comme une circonstance aggravante. Les deux journalistes ont reçu des menaces de mort depuis ces événements. Les filles et le gendre du Président Erdoğan figuraient parmi les 1 280 personnes qui ont déposé plainte contre les journalistes. Ceux-ci ont fait appel de ce jugement, et devaient rester en liberté jusqu'à la décision de la Cour d'appel. Voir <https://rsf.org/fr/actualites/en-turquie-deux-ans-de-prison-pour-la-reproduction-de-dessins-de-charlie-hebdo>.

48. Le 19 avril, Volker Schwenck, un reporter de la télévision publique allemande (ARD) a été expulsé au motif qu'il lui avait déjà été interdit d'entrer dans le pays. Le même jour, une interdiction d'entrée sur le territoire a été imposée par les autorités turques au journaliste russe Tural Kerimov, qui dirigeait le bureau de l'agence de presse Sputnik en Turquie, une semaine après la fermeture par l'autorité turque de régulation des télécommunications (TİB) du site web de cette même agence en langue turque, en invoquant des «mesures administratives». Le 25 avril 2016, le journaliste américain David Lepeska (qui travaillait pour le *Guardian*, l'*Atlantic* et *Al Jazeera*) a été refoulé également. Le 28 avril 2016, Taina Niemela, un auteur finlandais, a été expulsée de Turquie après avoir été détenue dans la province orientale de Van, au motif qu'elle avait assisté aux funérailles de membres d'un groupe terroriste. La journaliste néerlandaise Ebru Umar a, quant à elle, été arrêtée le 24 avril et brièvement placée en détention, puis poursuivie en vertu de l'article 299 du Code pénal (après qu'elle eut dénoncé une communication électronique du consulat de Turquie aux Pays-Bas incitant les citoyens turcs à signaler les déclarations insultantes à l'encontre du Président de la République) et finalement autorisée à quitter le pays le 11 mai 2016.

49. Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme, 14 avril 2016.

37. La suppression de chaînes de télévision des bouquets des fournisseurs de services numériques est une autre question problématique. Quelques semaines avant les élections de novembre 2015, plusieurs chaînes de télévision – la plupart d'entre elles étant critiques du gouvernement – ont été retirées des bouquets de quatre fournisseurs de services numériques, à la suite d'une demande du parquet d'Ankara dans le cadre d'enquêtes en cours sur des accusations de soutien au terrorisme⁵⁰. Le 26 février 2016⁵¹, à la demande du Procureur d'Ankara, Turksat (l'un des diffuseurs les plus importants du pays) a décidé d'interrompre la diffusion des programmes de la chaîne indépendante turque IMC TV, qui était accusée de «diffuser de la propagande terroriste» pour le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK). Ces décisions restreignent encore un peu plus les possibilités pour le public d'avoir accès à des informations exactes et impartiales grâce à la télévision et à la radio et pour les médias de «permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un Etat, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même», comme l'a relevé M. Muiżnieks⁵².

38. On a relevé d'autres restrictions à la liberté des médias, comme l'interdiction imposée aux médias de traiter des sujets qui, à notre avis, sont d'intérêt public, comme les informations révélées par Can Dundar et Erdem Gül, les attentats terroristes de grande ampleur qui ont frappé la Turquie ces derniers mois ou la situation actuelle dans le sud-est du pays. Par ailleurs, certains événements supposés essentiels pour les autorités semblent être négligés (ou ignorés) par les médias qui sont sous l'influence du pouvoir, ou ne sont pas mentionnés par les autres médias qui pratiquent l'autocensure parce qu'ils craignent de subir des pressions financières, d'être poussés à la faillite ou de se voir confiés à des mandataires.

39. Enfin, les pressions économiques sont un autre outil permettant de restreindre la liberté des médias. Un procureur a récemment ouvert une enquête à l'encontre de Aydin Dogan, fondateur du groupe Dogan, qui est présent dans des secteurs allant de l'immobilier à l'énergie et aux médias (propriétaire du quotidien *Hurriyet* et de la chaîne CNN), l'accusant de diriger un réseau de contrebande de carburant – ce dont il se défend⁵³. En 2009, une amende fiscale d'un montant de 3,8 milliards de livres turques (\$ 1,3 milliards) avait déjà été infligée au groupe Dogan.

40. Ces derniers mois, au nom de la lutte contre la dite «structure d'Etat parallèle», plusieurs saisies ont été opérées dans des entreprises, notamment des sociétés de médias, appartenant à des groupes ou à des personnes accusées de soutenir le Mouvement Gülen. Le 30 octobre 2015, la veille du scrutin, un conseil de fiduciaires a été nommé pour prendre le contrôle du groupe Koza İpek (propriétaire de médias majeurs, comme les chaînes de télévision Kanaltürk et Bugün et les journaux *Bugün* et *Millet*). Les autorités ont expliqué que cette décision de justice faisait suite à des enquêtes fiscales sur le groupe et qu'il y avait de «forts soupçons qu'il ait créé des entreprises et une organisation-cadre et réalisé des opérations financières illégales dans le but de financer une organisation terroriste»⁵⁴. Cette saisie avait suscité des critiques de la part de la commission ad hoc de l'Assemblée pour l'observation des élections, qui regrettait que les dispositions peu claires de la loi antiterroriste et de la loi sur la presse aient été excessivement appliquées au cours de la période électorale, et qu'un certain nombre de journalistes et de médias aient été poursuivis pour «soutien au terrorisme»⁵⁵.

41. En mars 2016, le groupe de médias privé Feza Journalism, propriétaire de *Zaman*, le plus grand journal de Turquie et l'organe de presse de Fethullah Gülen, a été saisi. Le Président de l'Assemblée, Pedro Agramunt, a fait part de sa vive préoccupation à la suite de la décision de justice confiant à des administrateurs désignés par l'Etat le contrôle du groupe de médias auquel appartiennent les journaux *Zaman* et *Today's Zaman*, connus pour leur point de vue indépendant. Il a exhorté les autorités turques à prendre toutes les mesures en leur pouvoir pour remédier à ces restrictions injustifiées et pour éviter de compromettre davantage la liberté d'expression et faire taire les voix critiques⁵⁶, une demande qui est restée lettre morte.

50. Voir le [Doc 13922](#), paragraphe 28. Les prestataires de services numériques Tivibu, Turkcell TV+, Digiturk et Turksat ont supprimé les chaînes de télévision le 27 septembre, et les 2, 8 et 12 octobre, respectivement. Les stations de télévision touchées incluaient Samanyolu TV, Shaber, Kanaltürk, Bugün télévision et Mehtap TV. Le 9 octobre, Samanyolu TV a porté plainte devant la CES, le Conseil supérieur de la radio et de la télévision (CSRT) et le Conseil supérieur de la magistrature. Une autre plainte a été déposée le 12 octobre devant la CES par le MHP sur la même question. La plainte déposée par Samanyolu TV a été rejetée par la CES sans motif légal. Le 21 octobre, deux membres du CHP ont déposé des plaintes auprès du CSRT, du procureur d'Izmir et du Conseil supérieur de la magistrature.

51. www.reuters.com/article/us-turkey-media-broadcaster-idUSKCN0VZ2LM.

52. Pour de plus amples informations, voir la [Fiche thématique \(avril 2016\)](#) sur la liberté d'expression et les médias de radiodiffusion publiée par la plateforme du Conseil de l'Europe.

53. www.reuters.com/article/us-turkey-media-insight-idUSKCN0XA0MG.

54. Informations fournies par le ministre de la Justice le 5 novembre 2015 sur la Plateforme du Conseil de l'Europe.

55. [Doc. 13922](#), paragraphe 27.

56. [Déclaration](#) du Président de l'Assemblée Pedro Agramunt, 5 mars 2016.

42. Cette prise de contrôle des organes de presse a entraîné des changements radicaux dans leur ligne éditoriale, une forte baisse du nombre de lecteurs⁵⁷ et enfin le dépôt de bilan des sociétés du groupe Koza Ipek en mars 2016 «en raison des déficits constants et de l'épuisement des fonds propres», selon une déclaration officielle⁵⁸. Il est donc indéniable que, malgré les intentions exprimées par les autorités turques⁵⁹, la prise de contrôle des journaux par des administrateurs fiduciaires a fait obstacle au fonctionnement normal de ces entreprises, y compris de la société de radiodiffusion en question. Ce point de vue a également été exprimé par le Commissaire aux droits de l'homme, qui a déclaré, après sa visite en Turquie en avril 2016, que «la prise de contrôle des journaux et chaînes de télévision par les administrateurs constitue également un très dangereux précédent. (...) En droit, ces administrateurs sont censés garantir les actifs, mais ils ont modifié les politiques éditoriales, entraînant la perte de lecteurs et ruinant la valeur marchande des entreprises. C'est un précédent extrêmement préoccupant qui a déjà causé un tort irréparable à la liberté des médias et au pluralisme en Turquie, avant même toute décision judiciaire définitive»⁶⁰.

4.2. L'affaire Can Dündar et Erdem Gül

43. A Istanbul, nous avons rencontré M. Can Dündar. M. Dündar et M. Erdem Gül ont été arrêtés après avoir publié des documents faisant ressortir que l'Agence nationale de renseignement turque (MIT) avait livré des armes à la Syrie. Ils ont passé 92 jours en détention provisoire, jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle déclare cette mesure illégale – décision contestée par le Président Erdoğan et ses ministres. Ils ont été condamnés, pour le premier, à cinq ans et dix mois de prison, et, pour le second, à cinq ans de prison pour «divulgaration de secrets d'Etat», peine qui pose la question des droits des journalistes d'informer le public sur des sujets d'intérêt général. Ils ont été laissés en liberté, dans l'attente de leur procès en appel et du rétablissement de leur droit de quitter le pays. Ils ont été acquittés du chef de «tentative de coup d'Etat» et d'espionnage, ainsi que de celui d'avoir «sciemment aidé le groupe terroriste armé FETÖ/PDY [Organisation terroriste Fethullah/Structure d'Etat parallèle]». Le jour du verdict, M. Dündar a échappé à une agression commise devant le tribunal par un individu armé qui l'a accusé d'être un «traître», ce qui constitue un autre signe inquiétant – et pourrait être la conséquence de la stigmatisation dont font l'objet les journalistes d'investigation. Au niveau institutionnel, nous avons été très étonnées d'entendre le Président de la République contester ouvertement une décision de la Cour constitutionnelle (et mettre en cause jusqu'à l'existence même de cette dernière), en violation de la règle de séparation des pouvoirs, ce qui, pour la Commission de Venise, porte ainsi manifestement atteinte aux principes du Conseil de l'Europe⁶¹. Nous notons toutefois – avec satisfaction – que toutes les décisions de la Cour constitutionnelle faisant suite à des requêtes individuelles ont été, jusqu'ici, appliquées.

44. Cette affaire et la sévérité des peines prononcées posent une nouvelle fois le problème du droit des journalistes à informer le public sur les questions d'intérêt général. Dans un arrêt récent (*Görmüş et autres c. Turquie*⁶²), la Cour européenne des droits de l'homme a souligné l'importance de la liberté d'expression en ce qui concerne les questions d'intérêt général. La Cour a considéré que l'atteinte portée au droit à la liberté d'expression des journalistes, en particulier à leur droit de communiquer des informations, n'était pas proportionnée au but légitime visé, ne répondait pas à un besoin social impérieux et n'était pas, de ce fait, nécessaire dans une société démocratique; cette atteinte consistait en la saisie, l'extraction et la conservation de toutes les données informatiques du magazine, même celles qui étaient sans lien avec l'article, afin

57. *Bugün* était auparavant distribué à 110 000 exemplaires, un chiffre qui a chuté à moins de 18 000 début 2016.

58. www.reuters.com/article/us-turkey-media-gulen-idUSKCN0W34ML.

59. Réponse du Gouvernement turc à la Plateforme du Conseil de l'Europe pour promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, 25 novembre 2015.

60. Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme, 14 avril 2016.

61. «La Commission de Venise est gravement préoccupée par les déclarations faites par le Président de la Turquie selon lesquelles il ne respectera pas un récent arrêt de la Cour constitutionnelle de Turquie et qui a menacé d'abolir cette Cour. En tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, la Turquie est liée par les principes fondamentaux du Conseil: la démocratie, la protection des droits de l'homme et l'Etat de droit. Ces menaces contre la Cour constitutionnelle de Turquie constituent une violation flagrante des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe», [Déclaration](#) sur des ingérences indues dans le travail des cours constitutionnelles d'Etats membres, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016).

62. Requête n° 49085/07. Arrêt de la Cour rendu le 19 janvier 2016 (définitif). Cette affaire portait sur la protection des sources journalistiques, y compris lorsque ces sources sont des fonctionnaires ayant signalé des pratiques contestables sur leur lieu de travail. En 2007, l'hebdomadaire *Nokta* a publié un article élaboré à partir de documents militaires classés «confidentiels» portant sur un système de classification des médias en fonction de leur opinion «favorable» ou «défavorable» des forces armées. La Cour a conclu à une violation de l'article 10.

d'identifier les lanceurs d'alerte du secteur public. Enfin, la Cour a estimé que cette mesure était de nature à dissuader les sources potentielles d'aider la presse à informer le public sur les questions d'intérêt public, y compris lorsqu'elles concernent les forces armées.

4.3. Dispositions du Code pénal, et évaluation par la Commission de Venise

45. Il nous semblerait pertinent d'améliorer le cadre juridique, comme l'a suggéré la Commission de Venise dans l'avis qu'elle a récemment adopté sur «La conformité des articles 216 (incitation publique à la haine, à l'hostilité ou au dénigrement), 299 (offense au Président de la République), 301 (dénigrement de la nation turque, de l'Etat de la République turque, des organes et des institutions de l'Etat) et 314 (constitution, commandement ou appartenance à une organisation armée) du code pénal turc et de leur application avec le standards de droits de l'homme européens»⁶³. La poursuite de la coopération avec le Conseil de l'Europe sur la question de la liberté d'expression contribuerait grandement à atténuer les problèmes.

46. Nous avons posé des questions sur les poursuites engagées au titre de l'article 299 du Code pénal (offense au Président de la République et aux fonctionnaires de l'Etat) à l'encontre de journalistes et d'universitaires, mais aussi de citoyens ordinaires. Le ministère de la Justice nous a fourni de très nombreux documents à ce sujet. Si la diffamation est effectivement une infraction que réprime le droit pénal d'autres Etats membres, l'ampleur du problème en Turquie (où, en deux ans, près de 2 000 actions ont été intentées devant les tribunaux pour ce motif) n'est en rien comparable à la situation qui prévaut ailleurs et qui pourrait aller bien au-delà des restrictions nécessaires dans une société démocratique admissibles sous l'angle de l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme. Nous partageons l'avis du Commissaire aux droits de l'homme, selon lequel l'application de l'article 299 est devenue «abusive»⁶⁴ et nous nous rangeons au raisonnement de la Commission de Venise qui considère que le mieux serait d'inviter les autorités turques à abroger cet article, étant donné que «dans le cas d'attaques injustifiées à l'égard du Président, des procédures civiles ou, dans les cas les plus graves seulement, des procédures pénales fondées sur des dispositions générales du Code pénal relative à l'injure (article 125 du Code pénal) devraient être privilégiées par rapport aux procédures pénales invoquant l'article 299»⁶⁵.

47. Nous avons bien pris en compte les arguments avancés par les autorités turques, qui considèrent que l'article 299 est nécessaire pour protéger le chef de l'Etat et que toute injure prononcée à l'encontre du Président doit être considérée comme un crime contre l'Etat⁶⁶. Nous ne partageons toutefois pas cette opinion, même si, comme le souligne la Commission de Venise, il convient de protéger le chef de l'Etat contre toute forme extrême de diffamation au moyen des procédures civiles et pénales qui protègent tout citoyen, prenant aussi en considération les principes de la liberté d'expression concernant spécifiquement les personnalités publiques et les matières politiques⁶⁷.

48. Il nous semble utile de citer ici la Commission de Venise: elle observe que «les enquêtes, les poursuites, les arrestations et les détentions provisoires fondées sur des allégations d'offense au Président de la République ne se limitent pas uniquement aux discours contenant du langage ordurier. Les enquêtes et les poursuites engagées à l'encontre de journalistes notamment, pour avoir diffamé le Président dans des articles de presse relatifs à l'enquête anticorruption de décembre 2013 et à la crise des réfugiés syriens, ainsi qu'à l'encontre d'un chef de parti d'opposition ayant protesté contre les politiques menées par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la propagande terroriste, sont toutes liées à des débats sur des questions

63. CDL-AD(2016)002, Avis sur les articles 216, 299, 301 et 314 du Code pénal de la Turquie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 106^e Session plénière (Venise, 11-12 mars 2016) à la demande de l'Assemblée parlementaire, voir la [Résolution 2035](#) (2015) sur la protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe.

64. La Commission de Venise a noté que, d'après le ministère de la Justice, au cours du septennat de l'ancien président Abdullah Gül, 1 359 poursuites avaient été engagées, dont seules 545 avaient abouti, et personne n'avait été arrêté, alors qu'au cours des sept premiers mois seulement de la présidence de M. Erdoğan (d'août 2014 à mars 2015), 236 personnes avaient fait l'objet d'enquêtes, 105 avaient été mises en examen et huit avaient été arrêtées en vertu de l'article 299. En outre, le nombre de dossiers soumis au ministère de la Justice en vue d'obtenir son autorisation pour engager des poursuites pour offense au Président est passé de 397 en 2014 à 962 au seul premier semestre 2015. Le ministère de la Justice a autorisé les poursuites dans 486 affaires au cours du premier semestre 2015, contre 107 en 2014 (CDL-AD(2016)002, p. 14).

65. CDL-AD(2016)002, paragraphe 70.

66. Le ministre de la Justice, M. Bozdog, a déclaré dans un entretien que «d'après la Constitution, le Président est à la tête de la Turquie et est le représentant de l'unité de la nation. Par conséquent, toute injure, qu'elle soit adressée à sa fonction ou à sa personne, ne doit pas être considérée comme faisant partie des infractions contre les personnes ou contre l'honneur. Comme dans de nombreux autres pays en Europe, nous estimons qu'il s'agit davantage d'un crime contre l'Etat».

67. CDL-AD(2016)002, p. 18-22.

d'intérêt public majeures». La Commission de Venise souligne aussi que «l'emploi de termes offensants, choquants et dérangeants, en particulier dans le cadre d'un débat sur des questions d'intérêt public, est garanti par la liberté d'expression (...), qu'il doit être possible d'avoir un débat public approfondi dans une société démocratique et que l'intérêt que la jurisprudence de la Cour européenne accorde au discours politique, y compris à la critique de personnalités publiques, est particulièrement élevé [mais qu'] il faut faire clairement la distinction entre critique et injure (...), qui équivaut à un dénigrement pur et simple ou à une attaque personnelle gratuite, [et pour laquelle] une sanction proportionnée n'emportera en principe pas violation du droit à la liberté d'expression». En revanche, les peines d'emprisonnement prononcées par les tribunaux (même contre les mineurs) «risquent fort de créer un effet dissuasif sur la société tout entière et ne sauraient être considérées comme proportionnées au but légitime poursuivi, à savoir la protection de l'honneur et de la dignité du Président».

49. Nous encourageons les autorités turques à tenir compte du consensus européen mis en avant par la Commission de Venise (ainsi que par l'Assemblée parlementaire⁶⁸), «selon lequel les Etats devraient soit dépénaliser la diffamation du chef de l'Etat, soit restreindre cette infraction aux formes les plus graves d'attaque verbale, tout en restreignant l'éventail des sanctions à celles qui excluent tout emprisonnement». Nous tenons en outre à relayer l'appel adressé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, aux 47 Etats membres du Conseil de l'Europe à veiller à ce que leur législation nationale sur la diffamation «ne conduise pas à l'autocensure des médias et n'affaiblisse pas le débat public»⁶⁹.

50. En ce qui concerne l'article 216 (incitation publique à la haine, à l'hostilité ou au dénigrement), la Commission de Venise rappelle que le paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions au discours politique ou au débat sur des questions d'intérêt public. La Commission de Venise ne méconnaît pas les problèmes et les difficultés liés à la lutte contre le terrorisme. Toutefois, dans une société démocratique, «les actions et les omissions du gouvernement doivent faire l'objet d'un contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire mais aussi de l'opinion publique. Par conséquent, même dans le cas de discours formulant des critiques acerbes à l'égard des politiques publiques et ayant une connotation hostile ou de discours offensants, choquants ou dérangeants, le recours aux procédures pénales (notamment au titre de l'article 216) devrait uniquement être possible si ces formes d'expression équivalent à une incitation à la violence. Ce sont là les facteurs essentiels à prendre en compte pour évaluer la "nécessité" d'une restriction du droit à la liberté d'expression dans une société démocratique.»⁷⁰ Par conséquent, l'article 216 ne devrait pas être appliqué en vue de punir des critiques sévères mais non violentes des politiques gouvernementales, «mais pour prévenir les discours racistes, notamment contre les minorités nationales, qui créent un danger manifeste et imminent pour la sécurité publique. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 216, la disposition ne devrait pas être appliquée pour punir le blasphème mais devrait être limitée aux cas d'injure à caractère religieux troublant intentionnellement et gravement l'ordre public, et appelant à la violence publique»⁷¹.

51. Concernant l'article 301 (incrimination du dénigrement de la nation turque, de l'Etat de la République turque ou des organes et des institutions de l'Etat), la Commission de Venise, comme l'Assemblée parlementaire l'a fait avant elle⁷², reconnaît que des progrès ont été accomplis en Turquie ces dernières années, en particulier en ce qui concerne l'application des articles 301 et 314 (combiné à l'article 220) du Code pénal. Cependant, en l'absence de jurisprudence constante, la Commission de Venise considère que l'article 301 n'est pas assez précis pour satisfaire aux critères de prévisibilité. Elle recommande de réviser et de modifier encore cette disposition pour expliciter et préciser toutes les notions qui y figurent afin de satisfaire aux principes de prévisibilité et de légalité. L'article devrait en outre être réinterprété par les tribunaux internes conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La Commission de Venise a toutefois exprimé des doutes «quant au point de savoir si le but d'empêcher qu'un discrédit ne soit jeté sur les organes de l'Etat relève de la nécessité légitime de protéger l'ordre public, en l'absence d'incitation de l'auteur à l'usage de la violence». La Commission de Venise rappelle par ailleurs «que l'Etat devrait utiliser les instruments de droit pénal avec modération dans le domaine du discours politique et des questions d'intérêt général et qu'en l'absence d'incitation à la violence, l'imposition d'une peine d'emprisonnement ne satisfait pas aux critères de nécessité dans une société démocratique»⁷³.

68. Voir la [Résolution 1577 \(2007\)](#) «Vers une dépénalisation de la diffamation».

69. [Déclaration](#) de M. Jagland à l'occasion de la Journée de la liberté de la presse, 3 mai 2016.

70. CDL-AD(2016)002, p. 11-12.

71. *Ibid.*, p. 13-14.

72. Voir la [Résolution 1925 \(2013\)](#), paragraphe 7, et le [Doc. 13160](#), paragraphes 151-157.

73. CDL-AD(2016)002, p. 26.

52. Pour ce qui est de l'article 314 (appartenance à une organisation armée), les critères établis par la jurisprudence de la Cour de cassation, selon lesquels les actes attribués à un défendeur doivent montrer, «dans leur continuité, leur diversité et leur intensité» le «lien organique» que celui-ci entretient avec une organisation armée ou le fait que de tels actes peuvent être considérés comme ayant été commis sciemment et délibérément au sein de la «structure hiérarchique» de l'organisation, devraient être appliqués de manière stricte. Aux paragraphes 6 et 7 de l'article 220 (constitution d'organisations à des fins criminelles) (combiné à l'article 314), il conviendrait de supprimer la phrase «sans toutefois en être membre est également sanctionné pour appartenance à cette organisation». Si cette phrase était maintenue, l'application de l'article 220, combiné à l'article 314, devrait être limitée aux cas où il n'est pas question d'exercice des droits à la liberté d'expression et de réunion.

53. La Commission de Venise conclut ainsi: «Les quatre articles examinés doivent être appliqués de manière totalement différente pour s'aligner pleinement sur l'article 10 de la [Convention] et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).» La Commission souligne que les poursuites engagées en particulier par les juridictions inférieures à l'encontre de personnes et les condamnations doivent cesser, car elles ont un effet dissuasif sur la liberté d'expression. Cette mesure n'est toutefois pas suffisante si les intéressés sont finalement acquittés par la Cour de cassation après plusieurs années de procédure pénale. De plus, la Commission souligne également l'importance de l'obligation positive des Etats de créer un environnement favorable où des idées différentes et nouvelles peuvent se développer.» Nous partageons le point de vue de la Commission selon lequel les différentes «mesures prises par les autorités, notamment les enquêtes, les poursuites et les mesures privatives de liberté radicales telles que la détention (...) portent atteinte au droit à la liberté d'expression»⁷⁴. Nous appelons donc instamment les autorités à mettre un terme à ces pratiques qui ne sont pas conformes aux obligations du Conseil de l'Europe.

4.4. Autres problématiques liées à la liberté d'expression: champ de la loi anti-terrorisme

54. Outre les dispositions problématiques du Code pénal, la loi antiterroriste pose également question au regard de la liberté d'expression, en raison de la notion extrêmement large du terrorisme qu'elle renferme. Nous avons conscience que le contexte actuel est des plus sensibles, mais nous pensons qu'un rétrécissement du champ d'application de ce texte contribuerait à empêcher que des déclarations couvertes par l'article 10 de la Convention (au sens où l'entend la Cour européenne des droits de l'homme) ne soient pénalement réprimées, sans pour autant mettre en cause la raison-d'être de la législation antiterroriste, qui touche à l'obligation positive de protéger le droit à la vie de chaque citoyen.

55. Bien qu'il soit nécessaire de prendre des mesures pour lutter contre le terrorisme à un moment où la Turquie fait face quotidiennement à des menaces et des attentats terroristes de grande ampleur, nous sommes préoccupées par le fait que l'utilisation de la notion de terrorisme pourrait dépasser l'usage nécessaire et proportionné qui s'impose dans une société démocratique. Même s'il n'existe pas de définition du terrorisme reconnue sur le plan international, les Etats membres ne doivent pas oublier que «la sécurité nationale et les droits fondamentaux ne sont pas des valeurs concurrentes; chacune est la condition préalable indispensable de l'autre», comme l'a indiqué la Commission de Venise⁷⁵: les Etats membres ont l'obligation positive de prendre des mesures pour protéger les personnes sous leur juridiction; ces mesures doivent toutefois être prises dans le cadre défini par le droit international applicable en matière de droits de l'homme⁷⁶. Dans le cadre du dialogue postsuivi, l'Assemblée avait invité la Turquie à mettre sa législation, en particulier son Code pénal, en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la liberté d'expression et d'association⁷⁷. Compte tenu des évolutions récentes, cette question doit maintenant être traitée de toute urgence. Des mesures ont été prises par le passé, dans le cadre de différents ensembles de textes législatifs, pour faire la distinction entre ce qui doit être considéré comme un soutien au

74. *Ibid.*, p. 9.

75. CDL-AD(2006)015.

76. CDL-AD(2010)022, Rapport sur les mesures de lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme adopté par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (Venise, 4 juin 2010). Ce rapport a été élaboré à la suite d'une demande de l'Assemblée formulée en 2008, en raison des préoccupations causées par le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme examiné au Royaume-Uni.

77. Au paragraphe 23.6 de la [Résolution 1380 \(2004\)](#), l'Assemblée invite la Turquie à «achever la révision du Code pénal, avec l'assistance du Conseil de l'Europe, en tenant compte des observations de l'Assemblée concernant la définition des délits d'injure ou de diffamation, de viol, de crimes d'honneur et, plus généralement, des impératifs de proportionnalité posés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression et d'association».

terrorisme ou une incitation à commettre des actes terroristes et ce qui relève de l'article 10 de la Convention (liberté d'expression). En pratique, cependant, on observe une interprétation extensive de la législation antiterroriste, ce qui n'aide pas à régler le problème kurde, par exemple⁷⁸.

56. Les poursuites engagées à l'encontre des universitaires qui ont signé une pétition pour la paix appelant à mettre fin à la campagne militaire dans le sud-est de la Turquie et accusant le gouvernement d'enfreindre les règles de droit international («Nous ne participerons pas à ce crime») sont un autre exemple des graves problèmes posés par le champ d'application de la loi antiterroriste. Sur les 1 128 premiers signataires de cette pétition, 495 universitaires font l'objet d'une enquête. Le 14 janvier 2016, la police en aurait placé 27 en garde à vue. Le 15 janvier 2016, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a publié une déclaration exprimant sa préoccupation au sujet de ces arrestations⁷⁹. Quatre signataires de la déclaration (Esra Mungan, Muzaffer Kaya, Kivanç Ersoy et Meral Camcı) ont été arrêtés et placés en détention le 16 mars 2016 pour «propagande terroriste» (article 7/2 de la loi antiterroriste). Lors de la première audience, le procureur a décidé d'abandonner les accusations de terrorisme et a envisagé d'ouvrir une enquête en vertu de l'article 301 du Code pénal (outrage à l'Etat), qui est soumise à une autorisation du ministre de la Justice. Entre-temps, les quatre universitaires ont été remis en liberté le 22 avril 2016. Des procédures à la fois disciplinaires et pénales ont été engagées contre d'autres signataires pour une déclaration appelant à mettre fin à la violence, qui restait, selon le Commissaire aux droits de l'homme, dans les limites de la liberté d'expression, que l'on soit d'accord ou non avec leurs messages⁸⁰.

57. Nous sommes également préoccupées par le fait que des défenseurs des droits de l'homme militant pour des solutions pacifiques soient la cible de campagnes de dénigrement. A Diyarbakır, nous nous sommes renseignées sur l'enquête relative à l'assassinat de Tahir Elçi, Bâtonnier de l'ordre des avocats et éminent défenseur des droits de l'homme, qui a été abattu le 28 novembre 2015. Le procureur général nous a assuré que l'enquête suivait son cours, bien que les avocats de la victime se soient plaints au sujet des difficultés d'accès à son dossier et d'éléments de preuve ignorés par les enquêteurs. Les circonstances de sa mort restent obscures, des affrontements ayant eu lieu entre des policiers et des militants du PKK (impliquant des coups de feu) non loin du lieu où M. Elçi se trouvait, peu de temps après qu'il eût lancé un appel à la résolution pacifique du problème kurde.

58. Un autre sujet d'inquiétude concerne les informations que nous avons reçues, selon lesquelles deux avocats turcs, à savoir M^{me} Ayşe Acinikli et M. Ramazan Demir, ont été arrêtés pour «appartenance à une organisation illégale» (le Parti des travailleurs du Kurdistan – PKK) à la suite d'événements qui auraient eu lieu entre 2011 et 2014. Ils ont été interrogés au sujet d'entretiens accordés à des médias, de requêtes déposées devant la Cour européenne des droits de l'homme et de visites rendues à leurs clients. Les motifs de ces accusations ayant conduit à des perquisitions et à leur arrestation n'ont pas été communiqués. A l'heure actuelle, le dossier concernant ces arrestations est toujours confidentiel, en vertu de l'article 153.2 du Code de procédure pénale turc (loi n° 5271). Ils sont maintenus en détention provisoire depuis le 22 mars 2016⁸¹.

59. L'Assemblée note également que, dans le cadre du respect des 72 critères de référence pour la libéralisation des visas, la Commission européenne a demandé à la Turquie de «revoir – conformément à la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à l'acquis de l'Union européenne et aux pratiques des Etats membres de l'Union européenne – le cadre juridique relatif à la criminalité organisée et au terrorisme, ainsi que son interprétation par les tribunaux et par les forces de sécurité et les forces de l'ordre, afin de garantir le respect du droit à la liberté et à la sécurité, du droit à un procès équitable et du droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association dans la pratique»⁸². Cette question a suscité

78. Le débat sur la levée de l'immunité parlementaire a commencé dans ce contexte, notamment au sujet de déclarations de députés aujourd'hui poursuivis pour actes de terrorisme.

79. CDL-AD(2016)002, p. 8.

80. Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme, 14 avril 2016.

81. <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/turkey-judicial-harassment-of-nine-lawyers-members-of-the-association>.

82. L'ambassadeur Haber, chef de la délégation de l'Union européenne, a expliqué que «la notion de terrorisme en Turquie est bien plus large que dans nos pays. On peut, par exemple, considérer que certaines personnes mises en examen pour une infraction terroriste en Turquie ne font qu'utiliser leur liberté d'expression. Et par la suite, ces personnes, dans le cadre de la libéralisation des visas, peuvent se rendre en Europe et faire une demande d'asile, qui sera très probablement acceptée. Ce n'est pas le seul sujet de préoccupation, mais juste un exemple illustrant la nécessité de ce type d'harmonisation», www.hurriyetdailynews.com/expert-level-talks-ongoing-in-brussels-to-overcome-terror-impasse-with-turkey-eu-envoy.aspx?pageID=238&nID=99141&NewsCatID=510.

des controverses dans le cadre des négociations entre l'Union européenne et la Turquie, car le Président Erdoğan et le ministre des Affaires européennes d'alors, Volkan Bozkir, ont exclu toute modification de la législation antiterroriste.

5. Fonctionnement du système judiciaire

60. Dans sa [Résolution 1925 \(2013\)](#), l'Assemblée soulignait les nombreuses réformes entreprises au cours des dernières années par le gouvernement dirigé par l'AKP pour réformer le système judiciaire et le mettre en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe. Cependant, ces deux dernières années, et en particulier après la révélation en décembre 2013 d'affaires de corruption présumée, dans lesquelles seraient impliqués quatre ministres et le fils de M. Erdoğan, Premier ministre à l'époque, la commission de suivi a constaté des évolutions préoccupantes en ce qui concerne le respect de l'Etat de droit et de l'indépendance du système judiciaire. Ces événements ont renforcé la perception selon laquelle la justice est contrôlée par l'Etat, ce qui s'est traduit par l'adoption de modifications du Code pénal et du Code de procédure pénal turcs, et par la restructuration du Conseil supérieur de la magistrature en particulier:

- la modification de l'article 116 du Code de procédure pénale. L'expression «doute raisonnable» a été changée en «fort doute fondé sur des preuves concrètes» le 21 février 2014, au moment des enquêtes sur la corruption, puis à nouveau modifiée en «doute raisonnable» le 2 décembre 2014 à la veille de l'opération de police du 14 décembre 2014;
- la modification de l'article 153 du Code de procédure pénale sur l'accès de l'avocat de la défense aux dossiers de procédures préliminaires adoptée par le parlement le 2 décembre 2014 dans sa loi omnibus;
- la création, le 18 juin 2014, du système de «magistrature pénale de paix», leur conférant la seule autorité sur les décisions concernant les «questions liées aux enquêtes et les recours contre ces décisions» portant notamment sur la détention, l'arrestation, la saisie de la propriété et des mandats de perquisition – ces décisions n'étant pas susceptible de faire l'objet d'un appel devant une juridiction supérieure;

61. Au cours de notre visite, nous avons abordé la question du fonctionnement et de l'indépendance du système judiciaire. Nous avons été informées des analyses et déclarations du Bureau du Conseil consultatif de juges européens (une instance consultative du Conseil de l'Europe), du Commissaire aux droits de l'homme, de la Commission de Venise et du GRECO. Elles font ressortir des préoccupations communes concernant l'indépendance du système judiciaire après les dernières modifications apportées au Code pénal et au Code de procédure pénale turcs, la restructuration du Conseil supérieur de la magistrature et la mise en place en 2014 du système de «magistrature pénale de paix», institué à la suite de la divulgation des affaires présumées de corruption en décembre 2013. Nous avons évoqué ces questions avec les autorités turques, avec l'Association des juges et procureurs (Yarsav, qui est affiliée à l'Association internationale et européenne des magistrats), ainsi qu'avec une autre association, la Plateforme d'unité judiciaire, qui a des opinions divergentes sur la question.

5.1. Renforcement nécessaire de l'indépendance du système judiciaire

62. Le manque d'indépendance du système judiciaire est un sujet de préoccupation croissante et a été signalé par le Bureau du Conseil consultatif de juges européens le 12 juin 2015 à la suite de la suspension et de l'arrestation du juge Özçelik et du juge Başer⁸³ et par la Commission de Venise dans la déclaration qu'elle a adoptée lors de sa réunion tenue les 19 et 20 juin 2015⁸⁴, par laquelle elle appelait les autorités turques à réexaminer les mesures prises contre les juges et les procureurs concernés; à réviser à nouveau la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature pour réduire l'influence du pouvoir exécutif au sein de celui-ci; à interdire toute ingérence du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans les affaires pendantes et à donner aux juges des garanties légales et constitutionnelles contre les mutations d'office, hors les cas de réorganisations

83. [Commentaires du Bureau du CCJE](#) relatifs aux lettres adressées par différents juges et associations de juges internationales, européennes et nationales au Conseil de l'Europe et à son Conseil consultatif de juges européens concernant, *inter alia*, la suspension et l'arrestation du juge Özçelik et du juge Başer en Turquie, CCJE-BU(2015)5, 12 juin 2015, p. 6.

84. La déclaration portait sur la révocation, par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), des procureurs qui instruisaient des affaires de corruption en décembre 2013, sur l'arrestation des juges Özçelik et Başer, sur la suspension des procureurs qui avaient ordonné d'arrêter et de fouiller des camions en partance pour la Syrie et sur la décision du CSM d'autoriser leur arrestation. [Déclaration](#) de la Commission de Venise sur des atteintes à l'indépendance de la justice en Turquie, adoptée le 20 juin 2015.

des tribunaux. Lors de nos entretiens, nous avons constaté que la réforme attendue de la Cour suprême de cassation et du Conseil d'Etat, qui entraînerait la diminution de moitié du nombre de leurs membres, était aussi une source de préoccupation en ce qui concerne la sélection des juges qui continueraient à siéger au sein de ces juridictions et l'indépendance de celles-ci à l'avenir.

63. Dans son rapport de mars 2016, le GRECO a examiné la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Ce rapport offre une analyse qui permet de comprendre la structure et le fonctionnement du système de mutation, de promotion et d'imposition de sanctions disciplinaires qui s'applique aux juges et aux procureurs, mais aussi les procédures internes complexes qui y sont associées, qui font peser une menace sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le rôle du ministre de la Justice (même s'il est limité, d'après les statuts du Conseil supérieur de la magistrature) en particulier et, plus généralement, de l'exécutif demeure une source de préoccupation et éveille des soupçons d'ingérence de ce dernier dans le système judiciaire. Le rapport souligne que la nomination des membres élus du CSM en 2014, le recours à des procédures disciplinaires, notamment la révocation d'un certain nombre de membres de l'appareil judiciaire, ainsi que l'influence potentielle du pouvoir exécutif sur cet organe ont alimenté encore davantage le débat sur le rôle et l'indépendance du CSM, et ont gravement entamé la confiance des citoyens dans leurs institutions judiciaires. Les recommandations formulées par le GRECO portent sur l'indépendance du système judiciaire et appellent la Turquie à renforcer l'inamovibilité des juges et à veiller à ce que les évaluations de la performance des juges et des procureurs ainsi que les procédures disciplinaires intentées à leur encontre soient exemptes de toute influence indue.

64. Différentes autorités nous ont par ailleurs indiqué que l'Etat continuait d'éliminer du système les prétendus membres du Mouvement Gülen – un ancien allié du gouvernement qui a, par la suite, été qualifié d'organisation terroriste par la Turquie. Cette «purge» touche plus particulièrement la police et l'appareil judiciaire, et s'est traduite par de multiples poursuites, mutations et procédures disciplinaires à l'encontre de ces membres, ce qui nous pose un certain nombre de questions.

65. Le Commissaire aux droits de l'homme a souligné que la lutte contre une organisation présumée terroriste au sein même du pouvoir judiciaire pourrait bien avoir affaibli son indépendance⁸⁵. A cet égard, Yarsav nous a communiqué des informations préoccupantes selon lesquelles 680 juges font actuellement l'objet d'enquêtes au sujet de leurs liens supposés avec la «structure d'Etat parallèle», en raison des décisions qu'ils ont rendues en leur qualité de juge ou de procureur (voir par exemple ci-dessus la suspension et l'arrestation du juge Özçelik et du juge Başer). A l'heure actuelle, 53 juges sont dans l'attente d'un jugement dans une affaire en rapport avec leur activité professionnelle et 300 juges et procureurs sont soumis à des enquêtes à la suite de commentaires qu'ils ont publiés sur les réseaux sociaux. Yarsav a en outre signalé que 6 000 juges et procureurs ont été mutés au cours des deux dernières années, alors que la Plateforme d'unité judiciaire (soutenue par le gouvernement lors de sa création en 2014 avant l'élection des membres élus du CSM, et qui en a remporté la majorité des sièges) a rappelé que l'on enregistre en règle générale 1 500 mutations de juges et de procureurs chaque année.

5.2. Contestations des arrêts de la Cour constitutionnelle

66. L'Assemblée a salué à diverses reprises le rôle joué par la Cour constitutionnelle de Turquie pour la défense des droits fondamentaux, en particulier grâce à la procédure de recours individuel devant la Cour, qui a été instauré en Turquie à la suite d'une révision de la Constitution en 2010. Les arrêts adoptés à l'issue de cette procédure ont été, en plusieurs occasions, commentés voire contestés par le Président de la République. La Cour constitutionnelle a récemment fait l'objet de vives critiques de la part de M. Erdoğan, à la suite de sa décision, le 25 février 2016, de remettre en liberté Can Dündar, rédacteur en chef de Cumhuriyet, et Erdem Gül, responsable du bureau d'Ankara de ce journal (voir ci-dessus), qui étaient placés en détention provisoire. La Cour constitutionnelle a jugé que, compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il y avait eu violation des droits de M. Dündar et de M. Gül, et que la décision rendue précédemment pour ordonner leur arrestation n'était pas suffisamment justifiée. Le Président Erdoğan a assuré qu'il continuerait de s'opposer à cette décision de la juridiction suprême, conformément à son devoir présidentiel de protéger la Constitution⁸⁶. La Commission de Venise s'est déclarée «gravement préoccupée par les déclarations faites par le Président de la Turquie selon lesquelles il ne respectera pas un récent arrêt de la Cour constitutionnelle de Turquie et qui a menacé d'abolir cette Cour. En tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, la Turquie est liée par les principes fondamentaux du Conseil: la démocratie, la

85. Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme, 14 avril 2016.

86. Le Président Erdoğan a déclaré qu'il était «chargé de contrôler que les organes de l'Etat travaillent de manière ordonnée et harmonieuse, d'assurer la mise en œuvre de la Constitution et de représenter l'unité de l'Etat et le peuple de la République de Turquie». Il a ajouté que «ceux qui dépasseront les limites de leurs compétences auront affaire à [lui]».

protection des droits de l'homme et l'Etat de droit. Ces menaces contre la Cour constitutionnelle de Turquie constituent une violation flagrante des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe»⁸⁷. Au cours de notre entretien avec des représentants de cette juridiction, nous avons cependant appris avec satisfaction que tous les arrêts de la Cour constitutionnelle faisant suite à des requêtes individuelles ont été exécutés.

5.3. La question de la «magistrature pénale de paix»

67. Nous avons eu l'occasion de rencontrer le Procureur général adjoint d'Ankara et quatre «juges pénaux de paix» pour discuter de cette nouvelle institution qui soulève quelques interrogations.

68. Comme l'a souligné la précédente rapporteure⁸⁸, la «magistrature pénale de paix» («super juge») a été créée en juin 2014, ces magistrats bénéficiant de pouvoirs étendus, dans un climat de «lutte contre l'Etat parallèle». Au cours de notre rencontre avec quatre d'entre eux, ils nous ont expliqué qu'ils étaient compétents pour contrôler les décisions administratives et relatives aux poursuites pénales. Ils statuent notamment sur des affaires de diffamation, de publication sur internet et de blocage de sites web. Ces juges peuvent décider du lancement d'une enquête (sur la base de «soupçons raisonnables») et du placement en détention provisoire (sur la base de «forts soupçons») pour des infractions passibles d'au moins deux ans d'emprisonnement. Ils cumulent les fonctions de juge d'instruction et de juge des libertés, et sont compétents pour ordonner des arrestations, des saisies, des mises sur écoute et des perquisitions, ainsi que le placement en détention provisoire ou la remise en liberté. Ils sont désignés par le Conseil supérieur de la magistrature⁸⁹.

69. Les décisions rendues par les juges pénaux de paix peuvent faire l'objet d'un recours devant une autre «juridiction pénale de paix»; le jugement est alors prononcé par un nouveau juge pénal de paix, ce qui suscite des interrogations concernant l'équité de la procédure. Ainsi, M. Dündar a expliqué que les deux journalistes ont interjeté appel de ce jugement les plaçant en détention provisoire, en vain, devant 10 juges pénaux de paix différents, avant d'être remis en liberté après la décision de la Cour constitutionnelle (qui s'appuyait sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme). Il nous est apparu que ces tribunaux fonctionnent en «circuit fermé». Nous craignons que cette institution puisse être considérée comme une «juridiction spéciale», ce qui serait problématique, après l'abolition en 2010 des tribunaux spéciaux qui étaient chargés de traiter les «affaires de coup d'Etat» et les procès de masse qui ont suivi (Ergenekon, Bayloz, etc.), dans lesquels les chefs d'inculpation se sont révélés par la suite être montés de toutes pièces⁹⁰.

70. Les «juges pénaux de paix» estiment que leur contrôle des actes administratifs et relatifs aux poursuites pénales offre les garanties procédurales nécessaires au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En 2014, la Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité de la loi n° 5235 et de la procédure d'appel qu'elle prévoit⁹¹. Cependant, à son retour de Turquie, le Commissaire aux droits de l'homme a souligné qu'un certain nombre de mesures problématiques avaient été adoptées par les juges pénaux de paix. Alors que ces formations judiciaires sont censées «améliorer la protection des droits de l'homme dans les procédures pénales, (...) de nombreux éléments portent d'ores et déjà à croire qu'elles pourraient avoir un effet totalement contraire. Elles semblent avoir causé de nombreuses violations de leur propre droit»⁹². Un avis de la Commission de Venise sur cette institution judiciaire serait le bienvenu.

87. [Déclaration](#) de la Commission de Venise sur des ingérences indues dans le travail des Cours constitutionnelles d'Etats membres adoptée lors de sa 106^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016).

88. AS/Mon (2015) 18 rev.

89. Selon Amnesty International, mais aussi du point de vue d'un certain nombre de nos interlocuteurs, les juges pénaux de paix sont proches du pouvoir exécutif; cette fonction a été instituée dans un contexte de remaniement des institutions judiciaires, engagé après décembre 2013, et on a constaté des nominations et des mutations de juges et de procureurs décidés sur des critères politiques. Voir le [rapport par pays 2015/2016](#) d'Amnesty international sur la Turquie. La Cour constitutionnelle, dans son arrêt rendu le 14 novembre 2014, a toutefois rejeté des accusations similaires figurant dans un recours constitutionnel, au motif qu'il est impossible de mettre en doute de manière objective l'impartialité de ces juges.

90. Le 21 avril 2016, la Cour suprême d'appel a annulé le jugement rendu dans l'affaire Ergenekon, qui concernait 275 suspects, au motif du non-respect de la loi, tant du point de vue de la procédure que du fond. Elle a estimé qu'elle ne disposait «pas des éléments de preuve attestant concrètement l'existence de l'organisation Ergenekon», ce qui était suffisant pour annuler la décision pour des raisons de fond. La Cour a par ailleurs considéré que les écoutes et perquisitions illicites ainsi que les déclarations de témoins anonymes et la mise sur écoute de membres du MİT (Agence nationale de renseignement) constituaient des vices de procédure justifiant l'annulation du jugement. <http://bianet.org/english/law/174095-supreme-court-of-appeal-annuls-ergenekon-decision>.

91. La Cour constitutionnelle, dans son [arrêt du 14 novembre 2014](#) a rejeté à l'unanimité la requête en annulation concernant l'article 10 de la loi n° 5235 sur la création de la juridiction des juges pénaux de paix; elle a par ailleurs rejeté à la majorité la requête en annulation des sous-paragraphes (a) et (b) de l'article 268/3 de la loi n° 5271 sur la procédure d'appel contre les décisions de cette juridiction.

92. Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme, 14 avril 2016.

71. En conclusion, l'Assemblée exhorte la Turquie à poursuivre sa coopération avec le Conseil de l'Europe, et notamment à mettre en œuvre les recommandations du GRECO dans le cadre de l'application de sa Stratégie de réforme de la justice, qui a pour but d'établir un système judiciaire plus fiable, qui s'acquitte de ses missions judiciaires en toute indépendance et impartialité et qui mène les procédures judiciaires dans un délai raisonnable. A cet égard, nous nous félicitons de l'adoption le 30 avril 2016 d'un Plan d'action (2016-2019) sur l'amélioration de la transparence et l'intensification de la lutte contre la corruption, qui est un premier pas dans la bonne direction pour traiter ces questions, bien qu'il nous ait été impossible, à ce stade, de l'examiner en détail.

6. Conclusions

72. Le présent rapport a mis en évidence un certain nombre de difficultés auxquelles la Turquie doit actuellement faire face en raison de l'instabilité du contexte géopolitique, des attentats terroristes que nous condamnons fermement, et de la crise des réfugiés. Nous entendons rappeler que la Turquie est un membre fondateur du Conseil de l'Europe et qu'elle demeure un partenaire stratégique de l'Europe. Aussi peut-on attendre de la législation turque et des pratiques judiciaires en vigueur dans ce pays qu'elles soient conformes aux normes du Conseil de l'Europe dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

73. Le terrorisme et les opérations de sécurité ont infligé d'énormes souffrances aux populations civiles. Il est urgent de prendre des mesures pour diminuer les tensions par le dialogue politique. Le cycle de violence est propice à nourrir le ressentiment et la haine. L'Assemblée est aussi vivement préoccupée par le fait que les tensions et les conflits entre les communautés puissent se propager à d'autres régions de la Turquie. Elle exhorte le PKK à cesser ses attaques terroristes et à déposer les armes. L'Assemblée exhorte aussi toutes les parties impliquées à recourir à des moyens politiques pour enrayer l'escalade de la violence. Le Parlement turc, qui pourrait s'ériger en tribune politique pour une résolution pacifique des conflits, devrait envisager de mettre en place des mécanismes permettant de relancer le processus de paix, dont une commission parlementaire multipartite jointe, ou une commission «vérité et réconciliation», qui impulserait un nouvel élan au processus et permettrait de guérir les traumatismes du passé. Toutes les forces politiques concernées doivent pouvoir réfléchir à des solutions politiques au sein du parlement. Un système approprié d'inviolabilité parlementaire – ne couvrant pas les propos incitant à la haine, à la violence ou encore à la destruction des droits ou libertés démocratiques – est par conséquent nécessaire pour garantir que les questions d'intérêt public puissent être débattues avec les représentants élus sans la crainte d'une ingérence de l'exécutif ou du judiciaire.

74. Un certain nombre de modifications de la législation ou du Code pénal adoptées récemment demeurent problématiques. Les autorités turques ont déclaré s'être inspirées de la législation adoptée par d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe pour élaborer les derniers textes législatifs relatifs à la sécurité intérieure, à la restriction des libertés dans la lutte contre le terrorisme, etc. Nous tenons toutefois à souligner qu'il est nécessaire que les lois de ce type – qui doivent toujours trouver le bon équilibre entre ordre publique et libertés individuelles des citoyens – soient examinées dans un contexte politique et juridique global, et qu'ils comportent des mécanismes pour éviter ou corriger tout abus éventuel. Chacun des sujets de préoccupation dont notre rapport fait état est, par nature, grave du point de vue de la démocratie, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme. Pris séparément, ils mériteraient déjà un examen approfondi par l'Assemblée. Dans le contexte actuel, compte tenu de la faiblesse du système d'équilibre entre les pouvoirs, l'accumulation des événements récents concernant la liberté des médias et la liberté d'expression, l'érosion de l'Etat de droit et les allégations de violations des droits de l'homme en lien avec les opérations de sécurité antiterroristes menées dans le sud-est du pays constituent une menace pour le fonctionnement des institutions démocratiques et pour le respect des obligations et des engagements de la Turquie vis-à-vis du Conseil de l'Europe.

75. Les restrictions à la liberté des médias et à la liberté d'expression ont été renforcées, bien au-delà du champ d'application de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, et nuisent gravement à l'accès à des informations précises et équilibrées fournies grâce à un journalisme d'investigation indépendant.

76. Le rôle du ministre de la Justice et, de façon plus générale, l'éventuelle ingérence du pouvoir exécutif dans le système judiciaire, restent une source de préoccupation et éveillent des soupçons quant au rôle et à l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature, qui joue un rôle essentiel pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, et pour renforcer la confiance des citoyens dans des institutions judiciaires trop souvent perçues comme un instrument servant à étouffer les voix dissidentes. Tout ceci mine gravement la confiance du public dans ses institutions judiciaires.

77. L'Assemblée note que l'intégration dans l'Union européenne reste un objectif stratégique pour la Turquie. Elle réaffirme par conséquent sa conviction que l'ouverture de chapitres additionnels, en particulier les chapitres 23 (appareil judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (justice, liberté et sécurité), permettrait de consolider le processus de réforme et de conforter l'action du Conseil de l'Europe auprès de la Turquie pour l'amener à harmoniser sa législation et sa pratique avec les normes du Conseil de l'Europe.

78. Nous encourageons donc les autorités turques à poursuivre leur coopération avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pour combler les lacunes de leur législation, régler les problèmes systémiques et éviter que de nombreuses affaires soient portées devant la Cour européenne des droits de l'homme dans les années à venir. Nous sommes convaincues que la coopération actuelle entre le Conseil de l'Europe et les autorités turques sur le renforcement du système de recours individuel devant la Cour constitutionnelle, sur le renforcement des capacités du pouvoir judiciaire turc en matière de liberté d'expression (en coopération avec l'école turque de la magistrature) et sur le renforcement de l'éthique judiciaire en Turquie, en partenariat avec le Conseil supérieur de la magistrature, sera extrêmement précieuse.

79. En tant que corapporteuses, nous comptons retourner en Turquie d'ici la fin de l'année 2016. Le présent rapport n'a pas abordé l'ensemble des points du dialogue postsuivi avec la Turquie, notamment la révision de la Constitution. Aussi allons-nous continuer à suivre l'évolution de la situation dans le cadre de ce dialogue postsuivi et évaluer à cette occasion les progrès réalisés en ce qui concerne les questions soulevées dans le présent rapport. Nous voudrions également encourager la Turquie à régler sans plus tarder les problèmes évoqués dans le présent rapport, tout en soulignant que le Conseil de l'Europe, et la Commission de Venise en particulier, restent à la disposition des autorités turques. Nous avons la ferme conviction que la Turquie doit dépasser ses difficultés actuelles et renouer avec son agenda de réformes.

80. Il apparaît que l'évolution récente de la situation concernant la liberté des médias et la liberté d'expression, l'érosion de l'Etat de droit et les violations alléguées des droits de l'homme liées aux opérations de sécurité antiterroristes menées dans le sud-est de la Turquie menacent le fonctionnement des institutions démocratiques de ce pays et compromettent le respect de ses obligations vis-à-vis du Conseil de l'Europe. L'Assemblée devrait de ce fait continuer à suivre de près les questions soulevées dans ce rapport, en particulier la situation des droits de l'homme dans le sud-est de la Turquie, sur la base des informations fournies par sa commission de suivi. L'Assemblée devrait également inviter les autorités turques à répondre aux exigences restées en suspens dans le cadre du dialogue postsuivi avec l'Assemblée parlementaire.