Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
http://assembly.coe.int

1949.2019

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 14812
22 janvier 2019

Aggravation de la situation des membres de l'opposition politique en Turquie: que faire pour protéger leurs droits fondamentaux dans un État membre du Conseil de l'Europe?

Rapport[1]
Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)
Corapporteurs: Mme Marianne MIKKO, Estonie, Groupe des socialistes, démocrates et verts, et M. Nigel EVANS, Royaume-Uni, Groupe des conservateurs européens

Résumé

La commission de suivi rappelle qu'une opposition parlementaire et extraparlementaire est un rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. Dans ce contexte, elle est préoccupée par la détérioration de la situation de l'état de droit, de la démocratie et des droits de l'homme en Turquie, y la levée de l'immunité de 154 parlementaires en mai 2016, la restriction de la liberté d'expression et des médias, la réduction des contre-pouvoirs dans le nouveau système présidentiel ou les processus électoraux inéquitables – qui ont diminué, gêné ou compromis l'exercice par les membres des partis d'opposition de leurs droits et de leurs missions démocratiques, et ont abouti aux poursuites, à la détention ou à la condamnation d'(anciens) parlementaires de l'opposition.

La commission souligne l'existence de solides conditions préalables à la démocratie dans la société turque, y compris les aspirations des citoyens à de véritables choix entre les candidats, les partis et les programmes politiques. L'Assemblée devrait donc appeler les autorités turques à respecter pleinement les droits et les libertés fondamentales des membres de l'opposition politique, en particulier à garantir l'immunité parlementaire, à modifier la législation et la Constitution en conformité avec les recommandations de la Commission de Venise, à abaisser le seuil électoral de 10%, à améliorer la liberté d'expression et les médias, à mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, et à poursuivre la coopération sur ces questions avec le Conseil de l'Europe et l'Assemblée parlementaire dans le cadre de la procédure de suivi en cours.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4426 du 21 janvier 2019.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs, par Mme Marianne Mikko et M. Nigel Evans, corapporteurs 6
1. Introduction 6
2. Démocratie, parlement et opposition – principes généraux 6
3. Évolution récente de la situation démocratique en Turquie 7
4. Cas mentionnés dans la demande de débat selon la procédure d'urgence 11
5. Conclusions et recommandations 12

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme qu'une opposition parlementaire et extraparlementaire est un rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie et que la liberté d'expression des députés fait partie intégrante de cette dernière. Elle rappelle également que l'immunité parlementaire – conformément à la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée relative aux lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique, et dans le respect des normes de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) – constitue une protection fondamentale de l'institution parlementaire et une garantie tout aussi fondamentale de l'indépendance des élus, nécessaire à l'exercice effectif de leurs fonctions démocratiques sans crainte d'ingérences ou de pressions de l'exécutif ou du judiciaire.

2. L'Assemblée rappelle les vives inquiétudes qu'a suscitée l'évolution récente de la situation démocratique en Turquie et la détérioration de la situation de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme, telle que reflétée dans la Résolution 2121 (2016) et la Résolution 2156 (2017) de l'Assemblée sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie, qui a abouti à la réouverture de la procédure de suivi.

3. L'Assemblée a notamment exprimé ses préoccupations concernant la levée de l'immunité de 154 parlementaires en mai 2016 qui a affecté de manière disproportionnée le Parti Démocratique des Peuples (HDP), l'impact qu'ont eu sur les libertés d'expression, de réunion et d'association, sur les médias et sur la démocratie locale les décrets-lois votés dans le cadre de l'état d'urgence entre juillet 2016 et juillet 2018, les réformes constitutionnelles de 2017, l'organisation hâtive d'élections présidentielle et législatives anticipées en juin 2018 et la réforme de la loi électorale qui les a immédiatement précédées, ainsi que les préoccupations que soulèvent de longue date les obstacles à la liberté d'expression, au rang desquels figurent la loi antiterroriste et son interprétation large, et les articles 299 et 301 du Code pénal.

4. L'Assemblée rappelle que l'essence même du travail parlementaire consiste à aborder toutes les questions d'intérêt public, y compris celles qui sont sensibles ou controversées, mais qui doivent être abordées. Dans ce contexte, l'Assemblée exprime sa préoccupation concernant le placement en détention et l'incarcération de parlementaires et d'anciens parlementaires d'opposition en Turquie, parmi lesquels Selahattin Demirtaş, ancien député et ancien co-président du HDP, la députée Leyla Güven, par ailleurs ancienne membre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et Ertuğrul Kürkçü, ancien député et membre de l'Assemblée. En particulier, l'Assemblée est très préoccupée par le fait que la parlementaire en détention Leyla Güven ait entamé une grève de la faim indéfinie depuis le 8 novembre 2018 et regrette vivement que les politiciens soient contraints de recourir à ces moyens ultimes pour attirer l'attention sur leur sort en l'absence de véritables débat politique et de dialogue.

5. Les préoccupations de l'Assemblée concernant la détention de M. Demirtaş ont été confirmées par la Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans son arrêt de novembre 2018 (non définitif), a conclu qu'il avait été établi hors de tout doute raisonnable que l'extension de la détention de M. Demirtaş, en particulier au cours de deux campagnes cruciales, à savoir le référendum et l'élection présidentielle, a poursuivi le «but prédominant d'étouffer le pluralisme et de limiter la liberté de débat politique, qui était au cœur même du concept d'une société démocratique».

6. L'Assemblée considère de ce fait que l'ensemble de ces récents événements a diminué, gêné ou compromis l'exercice par les membres des partis d'opposition de leurs droits et de leurs missions démocratiques, tant au niveau parlementaire que sur le plan extraparlementaire. Les mesures prises par les autorités pour rendre inopérants des partis d'opposition, en particulier lors des campagnes électorales, ont encore davantage sapé leur capacité de participer au débat démocratique.

7. En outre, l'Assemblée réitère ses inquiétudes au sujet de la restriction des droits des membres de l'opposition politique au niveau local, en particulier ceux liés à la question kurde, notamment le remplacement de plus de 90 maires élus du HDP ou de son parti affilié par des administrateurs nommés par le gouvernement, en violation de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122). Cela a gravement sapé le fonctionnement de la démocratie locale, en particulier dans le sud-est de la Turquie. L'Assemblée appelle les autorités turques à coopérer avec le Congrès pour résoudre ces problèmes et mettre en œuvre la Résolution 416 (2017) et la Recommandation 397 (2017) du Congrès.

---

2. Projet de résolution adoptée à l'unanimité par la commission le 22 janvier 2019.

8. Il convient de noter que l'aggravation de la situation des membres de l'opposition politique se déroule dans un contexte caractérisé par des mesures restrictives continues introduites par les autorités en vue de réduire au silence notamment les journalistes, les juges, les procureurs, les avocats, les académiciens et d'autres voix dissidentes.

9. L'Assemblée est cependant confiante que certaines conditions préalables d'une importance fondamentale pour la démocratie demeurent solidement ancrées, y compris une diversité d'opinions dans différents segments de la société, une volonté des citoyens turcs de se mobiliser pour leur démocratie et leur aspiration à une réelle diversité de choix entre les candidats, les partis et les programmes politiques. Elle espère que la Turquie réussira à préserver et renforcer plus encore ces fondements qui puisent leurs racines dans la tradition d'une démocratie pluraliste qui s'est imposée pendant la majeure partie des quelque cent ans d'existence de la République turque.

10. L'Assemblée salue l'engagement constructif dont continuent de faire preuve les autorités turques à l'égard du Conseil de l'Europe, par le truchement notamment du Groupe de travail informel réunissant le Conseil de l'Europe et le ministère turc de la Justice. Elle se dit néanmoins déçue et inquiète des propos tenus par le Président Erdoğan selon lesquels la Turquie n'est pas liée par l'arrêt de Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Demirtaş, en dépit de l'obligation qui lui incombe d'exécuter les arrêts de la Cour, conformément à l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5).

11. En conséquence, l'Assemblée appelle les autorités turques:

11.1. à respecter pleinement les droits des membres des partis d'opposition dans une démocratie, au nombre desquels figurent les libertés d'expression, d'association et de réunion, et en particulier:

11.1.1. à protéger et respecter l'immunité parlementaire, conformément à la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée relative aux lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique, et dans le respect des normes de la Commission de Venise;

11.1.2. à libérer Leyla Güven en raison de son immunité parlementaire jusqu'à la fin de son mandat, à la lumière de la récente décision rendue par la Cour suprême de cassation en ce qui concerne la détention du député Enis Berberoğlu;

11.1.3. à libérer les députés et anciens députés dont l'immunité a été supprimée en 2016 en violation des normes du Conseil de l'Europe jusqu'à l'achèvement de l'examen de leur cas juridique;

11.1.4. à modifier la loi sur la lutte contre le terrorisme de manière à garantir une mise en œuvre et une interprétation de ses dispositions qui soient conformes à la Convention, au sens que leur donne la Cour européenne des droits de l'homme;

11.1.5. à abroger l'article 299 et à apporter de nouvelles modifications à l'article 301 du Code pénal, conformément aux recommandations de la Commission de Venise;

11.1.6. à mettre pleinement en œuvre l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Demirtaş c. Turquie* (n° 2);

11.2. à revoir la loi électorale conformément aux recommandations de la Commission de Venise pour veiller à ce que les élections puissent être non seulement libres, mais aussi équitables et conduites dans un environnement propice à la liberté d'expression et à la liberté des médias;

11.3. dans ce contexte, à abaisser le seuil électoral de 10 %, qui entrave la capacité de l'opposition à être représentée au parlement et sape son caractère pluraliste;

11.4. à coopérer avec l'Assemblée pour permettre à ses représentants habilités de rendre visite aux parlementaires en exercice et anciens parlementaires placés en détention et incarcérés;

11.5. en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe et dans le respect scrupuleux de ses normes:

11.5.1. à finaliser et mettre en œuvre la stratégie de réforme de la justice, de manière à garantir la pleine et entière indépendance de l'appareil judiciaire, grâce notamment à une refonte du Conseil des juges et des procureurs;

11.5.2. à finaliser et mettre en œuvre un nouveau Plan d'action pour les droits de l'homme, de manière à assurer une protection efficace des droits et libertés énoncés dans la Convention, telle que la Cour l'envisage, et à donner rapidement et pleinement effet aux arrêts de la Cour.

11.6. à revoir les réformes constitutionnelles de 2017 afin de restaurer un juste équilibre et une séparation effective des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, sur la base de l'analyse présentée dans l'avis établi par la Commission de Venise.

12. L'Assemblée appelle les autorités turques à répondre de manière prioritaire aux préoccupations susmentionnées et décide de suivre les progrès accomplis dans le cadre de la procédure de suivi en cours. Elle se tient prête à coopérer avec la délégation et les autorités turques pour la mise en œuvre de toutes ses recommandations, dans le cadre de sa procédure de suivi.

B. Exposé des motifs, par M^me^ Marianne Mikko et M. Nigel Evans, corapporteurs

1. Introduction

> *«Une opposition parlementaire et extraparlementaire est un rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie.[3]»*

1. Le présent rapport a pour origine une demande de débat d'urgence déposée par M. Tiny Kox (Pays-Bas, GUE) au nom du groupe politique GUE. La demande mentionnait plus spécifiquement les cas de M. Selahattin Demirtaş, M^me^ Leyla Güven et d'autres détenus faisant la grève de la faim, et M. Ertuğrul Kürkçü, proposant que «l'Assemblée discute de la détérioration de la situation des opposants politiques en Turquie et envisage la manière de protéger leurs droits fondamentaux dans un État membre du Conseil de l'Europe».

2. À la suite de la décision de l'Assemblée parlementaire de tenir un débat d'urgence sur ce sujet et à son renvoi pour rapport à la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), en tant que corapporteurs sur la Turquie et conformément aux pratiques établies, nous avons été désignés comme rapporteurs par la commission lors de sa réunion du mardi 22 janvier 2019.

3. Étant donné que la procédure d'urgence ne permet pas d'effectuer une visite d'information sur le terrain, ce rapport se fondera sur des sources d'information existantes faisant autorité, y compris la Résolution 2121 (2016) et la Résolution 2156 (2017) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie de l'Assemblée parlementaire, les avis et rapports adoptés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et les rapports d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales et d'organisations nationales de la société civile.

2. Démocratie, parlement et opposition – principes généraux

4. Comme l'a rappelé la Commission de Venise, «le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire est avant tout garanti par l'existence d'une tradition et d'une culture politiques empreintes de tolérance et de maturité, dans le cadre de laquelle la faction au pouvoir n'abuse pas de ses prérogatives pour supprimer l'opposition et où l'opposition, quant à elle, prend une part active et constructive au processus politique[4]».

5. La Commission de Venise a déclaré que, dans un système présidentiel – comme celui de la Turquie après les amendements constitutionnels de 2017 – «il devrait y avoir une nette séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et un système de freins et contrepoids garantissant qu'aucun des deux ne domine l'autre… La logique même du système présidentiel [est fondée] sur la séparation des pouvoirs, avec les possibilités de conflits que cela implique. Pour garder son sens, la séparation des pouvoirs impose que chacun soit constitué sur un mode qui garantisse la différenciation des approches respectives[5]». Afin d'assurer un juste équilibre entre l'exécutif et le législatif, ce dernier devrait refléter correctement la diversité politique de l'ensemble du pays.

6. Une question importante pour le présent rapport est celle de l'immunité parlementaire. L'Assemblée a constaté que «la finalité première de l'immunité parlementaire (...) tient dans la protection fondamentale de l'institution parlementaire et dans la garantie tout aussi fondamentale de l'indépendance des élus, nécessaire à l'exercice effectif de leurs fonctions démocratiques sans crainte d'ingérences ou de pressions de l'exécutif ou du judiciaire[6]».

7. Quant à la liberté d'expression des parlementaires, «[n]ul ne saurait reprocher à un parlementaire de défendre des idées qui vont à l'encontre de la politique officielle du gouvernement ou qui sont mal perçues par la majorité de la population... Les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe reconnaissent les droits suivants à l'opposition ou à la minorité parlementaire: liberté d'expression et liberté

---

3. Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée, relative aux lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique.
4. Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, CDL-AD(2010)02, 15 novembre 2010.
5. Turquie: Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017,CDL-AD(2017)005, 13 mars 2017.
6. Résolution 2127 (2016) «L'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire».

d'opinion; les membres de l'opposition ont droit à la parole; ils doivent pouvoir exprimer leurs opinions librement[7]». La Commission de Venise a également indiqué que «la liberté d'expression des députés fait partie intégrante de la démocratie. Elle doit être élargie et devrait être protégée, même hors du Parlement[8]».

3. Évolution récente de la situation démocratique en Turquie

8. Au fil de l'évolution récente de la situation démocratique en Turquie, et surtout depuis 2015, les sujets de préoccupation se sont multipliés. Une série d'événements et d'incidents ont contribué à compliquer, à entraver ou à saper la capacité des membres de l'opposition à exercer leurs droits pour jouer leur rôle démocratique tant au sein du parlement qu'en dehors.

9. Le rapport d'observation de l'Assemblée concernant les élections législatives du 7 juin 2015 rappelait que «la Constitution de 1982, adoptée alors que le pays était gouverné par les militaires, condamne et interdit plus qu'elle ne protège les droits fondamentaux et les libertés fondamentales en ce qu'elle consacre des restrictions injustifiées du droit à la liberté d'association, de réunion et d'expression, ainsi que des droits électoraux». Il ajoutait que «la campagne [électorale avait] été entachée par un grand nombre d'attaques perpétrées contre les bureaux de partis, ainsi que par des incidents graves et des attaques contre les personnes, dont certaines se sont soldées par des décès… des restrictions injustifiées restent en vigueur et les médias critiques à l'égard du parti au pouvoir ont été la cible de pressions et d'intimidations de la part de personnalités publiques et politiques pendant la période électorale. La couverture médiatique était politisée suivant les clivages partisans, et même la télévision et la radio publiques ont fait preuve d'un parti pris évident en faveur du parti au pouvoir. Le Président a bénéficié d'une couverture considérable à la télévision, ce qui a favorisé le parti au pouvoir»[9].

10. De même, le rapport d'observation de l'Assemblée sur les élections législatives anticipées du 1er novembre 2015 déplorait que la campagne électorale ait été ternie par «la situation tendue sur le plan de la sécurité, en particulier dans le sud-est du pays, conjuguée à de nombreux incidents violents, notamment des agressions qui ont visé des membres, des locaux et des équipes de campagne des partis, a empêché les candidats de faire librement campagne». Il a aussi conclu que «la campagne électorale a été entachée par l'iniquité, compte tenu des graves restrictions à la liberté des médias, la criminalisation des voix dissidentes … et le contexte de peur régnant dans le pays à la suite de la reprise des attentats terroristes et la reprise de la lutte contre le terrorisme». La Cheffe de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a concentré son attention sur la situation dans le sud-est de la Turquie, déclarant que «les violences dans le sud-est du pays, à dominance kurde, ont lourdement pesé sur le scrutin et les récentes agressions et arrestations de candidats et militants, principalement du HDP, sont préoccupantes dans la mesure où elles ont entravé leur possibilité de faire campagne»[10].

11. En mai 2016, le parlement a levé l'immunité de 154 de ses membres par ce que la Commission de Venise a décrit comme une mesure «ponctuelle et *ad hominem*», qui a dérogé au régime constitutionnel d'immunité «dans le cas d'affaires particulières concernant des individus indentifiables, tout en recourant à une formulation générale. Il s'agit là d'une utilisation abusive de la procédure de modification de la Constitution»[11]. L'Assemblée a conclu, «avec une vive inquiétude, qu'une telle levée de l'immunité porte un sérieux coup au fonctionnement démocratique et à la position du parlement. De plus, cette décision a affecté de manière disproportionnée les partis d'opposition et plus particulièrement le HDP, dont 55 des 59 députés (…) se sont vu retirer leur immunité»[12].

12. Le 15 juillet 2016, la Turquie a connu une tentative de coup d'État qui a coûté la vie à des centaines de personnes. Le gouvernement a réagi par l'instauration de l'état d'urgence, dans le cadre duquel il a adopté 31 décrets-lois couvrant un vaste éventail de questions, et imposant la dissolution de plus de 1 500 associations et fondations et la fermeture de plus de 170 médias; de plus, plus de 150 journalistes et professionnels des médias ont été emprisonnés pendant l'état d'urgence.[13] Un rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a relevé que si l'état d'urgence visait, au moins au départ, à

---

7. Résolution 1601 (2008).
8. «Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire)», CDL-AD(2016)027, 14 octobre 2016.
9. «Observation des élections législatives en Turquie (7 juin 2015)", Doc. 13822, 22 juin 2015.
10. «Observation des élections législatives anticipées en Turquie (1er novembre 2015)», Doc. 13922, 20 novembre 2015.
11. CDL-AD(2016)027.
12. Résolution 2156 (2017) de l'Assemblée sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie.
13. «Fin de l'état d'urgence. Il faut désormais prendre au plus vite les mesures nécessaires pour redonner leur place aux droits humains», Amnesty International, 18 juillet 2018.

éliminer «l'organisation terroriste FETÖ», considérée comme responsable du coup d'État manqué, les mesures d'urgence ont particulièrement impacté les Kurdes, les organisations kurdes et les universitaires préconisant un règlement pacifique de la question kurde.[14] Il a également relevé que le «décret-loi 674 relatif à la démocratie locale a (…) principalement touché le HDP, puisque «l'immense majorité» des maires révoqués étaient membres ou proches de ce parti. (…) Les précédentes vagues d'arrestations et de révocations des maires dans le sud-est de la Turquie étaient également «liées à la question kurde» et posaient de «graves problèmes quant à l'engagement de la Turquie à respecter la démocratie locale». Dans la Résolution 2209 (2018) sur «État d'urgence: questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme», l'Assemblée a constaté que les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence était «disproportionnée pour de nombreux motifs».

13. Le 21 janvier 2017, alors que l'état d'urgence était toujours en vigueur, le parlement a adopté des amendements à la Constitution visant à remplacer le système parlementaire instauré sous Atatürk par un régime présidentiel. Les amendements ont été soumis au peuple par référendum le 16 avril 2017. La commission de suivi a «noté avec préoccupation que la procédure d'adoption au parlement a été rapide (...) et marquée par d'intenses débats, une violation du secret du vote, une retransmission partielle des débats parlementaires à la télévision et l'absence de consultation publique sur les changements proposés». Elle a de nouveau exprimé «sa vive préoccupation face à l'absence de liberté des médias, au grand nombre de journalistes actuellement en détention (...), à la forte influence politique exercée sur les médias, au manque d'indépendance éditoriale de la radio et de la télévision publiques, à l'interprétation problématique du Code pénal et des dispositions législatives antiterroristes, ainsi qu'aux effets dissuasifs et aux pressions sur les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme, qui portent gravement atteinte à la liberté d'expression … Le grand nombre d'ONG, d'associations, de fondations et de médias fermés après la publication de 19 décrets-lois adoptés dans le cadre de l'État d'urgence a encore amoindri les possibilités de débattre, dans un environnement sûr, des questions complexes que soulèvent les modifications constitutionnelles." En outre, la levée de l'immunité de 154 parlementaires en mai 2016 et la détention en cours de 11 parlementaires (tous membres du Parti démocratique des peuples (HDP – dans l'opposition) ont des effets dissuasifs qui se traduiront par une grave restriction du débat démocratique avant le référendum»[15]. Le référendum a eu lieu et les amendements à la constitution ont été approuvés par 51 % contre 49 %, un résultat entaché par des préoccupations graves concernant les bulletins de vote et d'autres irrégularités.[16]

14. La Commission de Venise avait également examiné le contenu de ces modifications apportées à la Constitution. En ce qui concerne le parlement et la séparation des pouvoirs, elle a fait observer que «les députés de la Grande Assemblée nationale turque et le Président sont élus le même jour …, ce qui veut dire que le Président contrôlera d'habitude la majorité parlementaire … Si les élections sont simultanées, il est peu probable qu'il y ait effectivement séparation des pouvoirs … [Il] ne se conforme pas au modèle du système démocratique présidentiel fondé sur la séparation des pouvoirs, mais vise à l'unicité du pouvoir, qui caractérise des systèmes moins démocratiques. … La Grande Assemblée nationale turque ne dispose donc pas de contre-pouvoirs suffisants, eu égard aux pouvoirs qu'acquiert le Président avec la révision, et ne parviendra vraisemblablement pas à faire contrepoids à ce dernier»[17].

15. La Commission de Venise s'est par ailleurs penchée sur l'impact des amendements constitutionnels sur le système judiciaire, précisant qu'ils contiennent «de nouvelles dispositions incompatibles avec des normes européennes, et qui érodent l'indépendance de la justice à l'égard du Président… [Elle] trouve extrêmement problématique la composition proposée pour le Conseil supérieur des juges et des procureurs [et estime que] cela compromettrait gravement l'indépendance de la justice… Le changement de mode de désignation des membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs aura des répercussions à la Cour constitutionnelle … Cela accroît l'influence de l'exécutif sur la Cour constitutionnelle»[18].

16. Le 18 avril 2018, le Président Erdoğan a annoncé que la tenue des élections législatives et présidentielle initialement prévue en novembre 2019 serait avancée au 24 juin 2018. À la suite de cela, la commission de suivi a noté «avec une vive préoccupation que [le] contexte défavorable empêchera la tenue et l'organisation d'élections véritablement démocratiques et confirme que la légitimité générale de ces

---

14. Doc. 14506, «État d'urgence: questions de proportionnalité relatives à la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme».
15. «Déclaration sur la proposition de réforme constitutionnelle en Turquie», Commission de suivi, 26 janvier 2017.
16. Cf. «Observation du référendum sur les amendements à la Constitution en Turquie (16 avril 2017)», Bureau de l'Assemblée, Doc. 14327, 29 mai 2017.
17. «Turquie: Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017», CDL-AD(2017)005, 13 mars 2017.
18. CDL-AD(2017)005.

élections sera en jeu à l'issue de ce processus... Elle rappelle aussi que ces élections seront essentielles; elles seront la dernière étape avant le passage à un système présidentiel qui accordera de vastes pouvoirs au Président de la République et limitera les freins et contrepoids. Tous ces facteurs conjugués mettent gravement en cause le caractère démocratique des élections. La commission recommande de ce fait aux autorités turques de les reporter»[19]. Les élections ont néanmoins eu lieu: le Président Erdoğan a été réélu, devenant le premier Président exécutif de la Turquie; son parti, l'AKP, a remporté 295 des 600 sièges au parlement, et le MHP en a obtenu neuf autres, donnant ainsi une majorité à leur alliance.

17. À peu près au même moment que l'annonce des élections anticipées, le Parlement turc a adopté deux séries d'amendements à la loi électorale. Dans sa déclaration susmentionnée, la commission de suivi a précisé que «ces amendements modifient sensiblement les règles applicables aux élections et à la campagne électorale … Le délai extrêmement court entre l'adoption de ces nouvelles règles et les élections à venir laisse trop peu de temps aux partis politiques pour s'adapter et se préparer»[20]. La Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) ont par la suite déclaré que «des modifications importantes de la législation électorale ont été apportées très peu de temps avant le jour du scrutin sans qu'une consultation publique significative ne soit menée. Il semblerait que la majorité au parlement, qui est à l'origine de ces modifications, les ait proposées et en fin de compte adoptées alors qu'elle envisageait déjà la convocation d'élections anticipées. … Au vu de cette succession d'événements et de leur teneur, l'application des modifications adoptées en mars pour les élections législatives et présidentielle de 2018 est clairement problématique et va à l'encontre des dispositions du Code de bonne conduite en matière électorale. Quels que soient les motifs réels des modifications, le calendrier défini et le processus mis en œuvre questionnent la légitimité de la législation électorale turque»[21].

18. La Commission de Venise et le BIDDH ont également fait part de leurs préoccupations quant au contenu des amendements à la loi électorale. Leurs inquiétudes portaient notamment sur le maintien du seuil de 10 % applicable à l'élection des candidats d'un parti au parlement, bien que son effet «soit quelque peu atténué par la possibilité, instaurée par les modifications, de former des alliances»; le fait «[qu']il est difficile de considérer les [trois] fonctionnaires des commissions de bureaux de vote [composées de sept membres] comme impartiaux, ainsi que le requiert le Code de bonne conduite en matière électorale»; et le fait que «Tout comme l'indépendance du Conseil des juges et des procureurs, celle du YSK [Conseil électoral supérieur, dont la désignation des membres est contrôlée indirectement par le Conseil] peut être mise en cause»[22].

19. La mission d'observation électorale de l'Assemblée a relevé que «ces élections anticipées ont eu lieu toutes deux sous l'état d'urgence … [La] manière dont l'état d'urgence a été appliqué en Turquie a grandement réduit l'espace nécessaire au débat démocratique et à l'expression de la pluralité des opinions – et a fortiori de l'opposition politique … [L]es candidats en présence n'ont pas disposé des mêmes possibilités de faire campagne et de diffuser leurs opinions, que ce soit en termes de ressources ou de couverture médiatique … [La] délégation de l'APCE a été informée de cas d'utilisation abusive de ressources administratives par le parti au pouvoir pendant la campagne électorale, ce qui est contraire à l'engagement de maintenir la séparation entre État et parti et aux bonnes pratiques internationales … [L]es organes des médias, y compris le radiodiffuseur public, n'ont pas fourni aux électeurs, … une information impartiale au sujet des candidats. … Les restrictions aux droits fondamentaux et l'absence de conditions d'égalité ont eu un impact sur ces élections»[23].

20. Nous voudrions souligner en particulier que le seuil électoral persistant de 10% reste une restriction à la possibilité pour les partis politiques de l'opposition d'être représentés au parlement. Au cours des quinze dernières années, l'Assemblée parlementaire a demandé à maintes reprises aux autorités turques d'abaisser ce seuil, qui est le plus élevé en Europe et qui ne correspond pas à une démocratie mûre.

21. L'état d'urgence proclamé pour la première fois en 2016 a été levé le 19 juillet 2018. Tous les décrets-lois promulgués dans le cadre de l'état d'urgence ayant depuis lors été approuvés par le parlement sont restés en vigueur. Le 25 juillet 2018, le parlement a adopté une nouvelle loi antiterroriste qui reprend certaines mesures de l'état d'urgence, notamment le pouvoir conféré aux gouverneurs de province de limiter la liberté de réunion[24].

---

19. «Déclaration sur l'organisation d'élections présidentielle et législatives anticipées en Turquie adoptée par la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire le 24 avril 2018».
20. «Déclaration sur la proposition de réforme constitutionnelle en Turquie», commission de suivi, 26 janvier 2017.
21. «Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les «lois d'harmonisation» connexes adoptées en mars et en avril 2018», CDL/AD(2018)031, 17 décembre 2018.
22. CDL\AD(2018)031.
23. «Observation des élections présidentielle et législatives anticipées en Turquie (24 juin 2018)», Doc. 14608, 3 septembre 2018.

22. Enfin, la loi anti-terrorisme et son interprétation qui n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme suscite des inquiétudes constantes en matière de liberté d'expression en Turquie. Cette question a été soulevée de manière répétée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. D'autres préoccupations, qui affectent la capacité des politiciens à exprimer des points de vue et des opinions, concernent les articles 299 (offense au Président de la République) et 301 (dénigrement de la nation turque, de l'État de la République turque, des organes et des institutions de l'État) du Code pénal. La Commission de Venise a déclaré que «[l'article 299] ne tient pas compte du consensus européen selon lequel les États devraient soit dépénaliser la diffamation du chef de l'État, 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. Compte tenu du recours excessif et croissant à cet article, la Commission considère que, dans le contexte de la Turquie, la seule solution pour éviter d'autres violations de la liberté d'expression consisterait à abroger totalement cet article et à faire en sorte que l'application de la disposition générale sur l'injure soit compatible avec ces critères … En ce qui concerne l'article 301 (dénigrement de la nation turque, de l'État de la République turque, des organes et des institutions de l'État), le problème du manque de précision du libellé, malgré les modifications apportées en 2008, demeure. Il est recommandé de réviser cette disposition et de la modifier encore pour clarifier et préciser toutes les notions qui y figurent. En outre, l'application de cette disposition devrait être limitée aux discours qui incitent à la violence et à la haine»[25]. Le nombre de poursuites engagées au titre de l'article 299 est passé de 132 en 2014 à plus de 6 000 en 2017[26].

23. Dans ce contexte, les membres de l'opposition, en raison de leurs prises de position critiques, sont confrontés à un risque accru de poursuites et de détention. En ce qui concerne les députés et anciens députés du principal parti d'opposition, le Parti Républicain du Peuple (CHP), nous rappelons que nous avons suivi avec une grande inquiétude la poursuite et la condamnation du député (et ancien journaliste) Enis Berberoğlu à cinq ans de prison pour avoir divulgué des informations sur l'implication éventuelle de la Turquie dans le conflit syrien. Il a été libéré en septembre 2018 à raison de son immunité parlementaire (voir ci-dessous). Nous avons également été informés qu'Eren Erdem, ancien député du CHP et ancien rédacteur en chef du journal *Karşı* (aujourd'hui fermé), risque une peine de prison pouvant aller jusqu'à 22 ans pour «publication d'écoutes téléphoniques illégales effectuées par le FETÖ» et «soutien à une organisation terroriste sans en être membre»[27]. Il a été libéré le 7 janvier 2019 après avoir passé six mois en détention – puis a été à nouveau arrêté le 8 janvier 2019[28].

24. La situation de la démocratie en Turquie présente néanmoins des éléments positifs. Comme indiqué dans le rapport d'observation des élections de juin 2018, «… les citoyens turcs sont prêts à se mobiliser pour leur démocratie. Ils sont prêts à descendre dans la rue, participer à des manifestations, faire campagne, surveiller l'intégrité du processus électoral et voter en grand nombre … Les citoyens turcs avaient véritablement le choix entre des candidats à la présidence et des partis exprimant des points de vue opposés et représentant des tendances politiques différentes … L'administration électorale s'est révélée efficiente en dépit des fortes contraintes de temps ayant pesé sur la préparation du scrutin … La [Mission internationale d'observation des élections] a évalué le scrutin de façon positive ou très positive dans 94 % des bureaux de vote».

25. Il convient par ailleurs de saluer la bonne volonté dont font preuve les autorités turques pour examiner les problèmes. Le groupe de travail informel constitué du Conseil de l'Europe et du ministère turc de la Justice a été établi dans l'objectif général de résoudre les principaux problèmes identifiés dans les arrêts de la Cour et de réduire ainsi le nombre d'affaires. Il s'est penché sur diverses questions mentionnées dans le présent rapport, notamment la détention provisoire, la liberté d'expression et l'atténuation des conséquences durables de l'état d'urgence, et a obtenu certains résultats. La rédaction d'un nouveau Plan d'action pour les droits de l'homme, ainsi que l'élaboration d'une stratégie de réforme du système judiciaire, surtout si elle renforce l'indépendance de la justice, peuvent s'avérer particulièrement prometteuses. L'Assemblée devrait soutenir ce processus.

---

24. «Turkish parliament passes security law to replace emergency rule», Reuters, 25 juillet 2018.
25. «Avis sur les articles 216, 299, 301 et 314 du Code pénal de la Turquie», CDL/AD(2016)002, 15 mars 2016.
26. «Turkey: End Prosecutions For 'Insulting President», Human Rights Watch, 17 octobre 2018.
27. www.hurriyetdailynews.com/warrant-issued-for-former-chp-deputy-eren-erdem-shortly-after-his-release-140336.
28. «Le journaliste et ancien député Eren Erdem détenu pour son travail de rédacteur en chef», Alerte du 8 janvier 2019, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, 8 janvier 2019.

4. Cas mentionnés dans la demande de débat selon la procédure d'urgence

26. Selahattin Demirtaş, à l'instar de Figen Yuksekdag – le coprésident de son parti HDP – et d'autres parlementaires, a été privé de son immunité parlementaire en mai 2016 (voir ci-dessus), arrêté et accusé de diverses infractions liées au terrorisme en novembre 2016. La commission de suivi de l'Assemblée a qualifié cette évolution d'«extrêmement inquiétante et [de nature à mettre] en péril le fonctionnement des institutions démocratiques» et appelé à la libération immédiate des intéressés[29]. La présidente de l'Assemblée, Liliane Maury Pasquier, a expliqué que l'emprisonnement de M. Demirtaş et de l'ex-parlementaire HDP Sirri Süreyya Önder en septembre 2018 la «préoccupe particulièrement, tout comme la situation des autres parlementaires et ex-parlementaires d'opposition en détention, ou sous le coup de poursuites judiciaires pour des faits de "terrorisme"»[30]. Le 4 décembre 2018, les peines infligées à MM. Demirtaş et Önder ont été confirmées en appel.

27. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans cette affaire[31], la Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «la Cour») a estimé «que les autorités nationales [avaient] ordonné le maintien en détention [de M. Demirtaş] à plusieurs reprises pour des motifs insuffisants». De plus, «l'impossibilité pour lui de participer aux activités de l'Assemblée nationale, en raison de sa détention provisoire, constitu[ait] une atteinte injustifiée à la libre expression de l'opinion du peuple et au droit du requérant d'être élu et d'exercer son mandat parlementaire».

28. Une fois n'est pas coutume et peut-être plus important encore, la Cour a estimé «qu'il [a été] établi au-delà de tout doute raisonnable que les prolongations de la privation de liberté de l'intéressé, notamment pendant deux campagnes critiques, à savoir le référendum et l'élection présidentielle, poursuivaient un but inavoué prédominant, à savoir celui d'étouffer le pluralisme et de limiter le libre jeu du débat politique, qui se trouve au cœur même de la notion de société démocratique. (…)». La Cour a donc conclu à une violation de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme qui interdit d'introduire des restrictions aux droits et libertés reconnus par la Convention dans un but autre que celui pour lequel elles ont été prévues. La Cour a par conséquent appelé la Turquie à libérer M. Demirtaş «dans les plus brefs délais, à moins que de nouveaux motifs ou de nouveaux éléments justifiant le maintien en détention provisoire ne soient présentés».

29. En réponse à cela, le Président Erdoğan a contesté l'arrêt et a promis d'entreprendre «un contre-mouvement pour achever le travail». La détention de M. Demirtaş ne s'est pas immédiatement terminée, la 19e Cour criminelle lourde d'Ankara ayant demandé des directives au ministère de la Justice, puisque l'arrêt de la chambre n'était pas encore définitif.

30. Leyla Güven a été élue au Parlement turc sur la liste du HDP en juin 2018, alors qu'elle était déjà placée en détention provisoire. Elle avait été élue auparavant maire à deux reprises (elle était alors membre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux) et siégé au parlement de juin à novembre 2015. En janvier 2018, elle a été arrêtée au motif de sa critique de l'intervention militaire turque à Afrin, Syrie. Elle est détenue depuis dans une prison de haute sécurité et risque 31 ans de prison si elle est reconnue coupable. En dépit de son élection et de son immunité parlementaire, elle reste en détention. Dans le même temps, le député du CHP Enis Berberoğlu, condamné à cinq ans de prison, a été libéré en septembre 2018 en raison de l'immunité parlementaire et jusqu'à la fin de son mandat parlementaire, à la suite de la décision de la Cour suprême de cassation qui a été saluée par la Présidente de l'Assemblée parlementaire[32]. Nous regrettons vivement que les membres de l'opposition politique doivent avoir recours à des moyens ultimes, à savoir des grèves de la faim, pour mettre des problèmes, qu'ils soient sensibles ou impopulaires, au débat public.

31. Le 22 novembre 2018, Leyla Güven a entamé une grève de la faim illimitée pour protester contre la détention en isolement d'Abdullah Öcalan, chef et fondateur du PKK, à la prison d'Ímrali. Le 15 janvier 2019, un rapport indiquait qu'elle aurait perdu 10 kilos et souffrirait d'une pression artérielle faible, d'insomnie, de nausées, de fièvre, d'une sensibilité exacerbée à la lumière, aux odeurs et au son et d'un problème d'absorption des liquides, tous symptômes allant en s'aggravant[33]. Plusieurs autres détenus ont entamé une grève de la faim en solidarité avec Mme Güven. Selon les rapports, leur nombre varierait entre 162 et 226[34].

---

29. «Turquie: L'arrestation de députés du Parti démocratique des peuples (HDP) met en péril le fonctionnement des institutions démocratiques», 9 novembre 2016.
30. «Turquie: la place des parlementaires n'est pas en prison», 12 septembre 2018.
31. Au moment de la rédaction du rapport, cet arrêt de Chambre n'était pas définitif.
32. La Présidente salue la libération du député turc Enis Berberoğlu en vertu de son immunité parlementaire, 22 septembre 2018
33. «Leyla Güven: Don't expect us to end the hunger strike», *ANF News*, 15 janvier 2019.
34. Voir respectivement «Kurdish Party: 162 Inmates on Hunger Strike in Turkey», *Associated Press*, 9 janvier 2019, citant une source HDP et «Leyla Güven: Don't expect us to end the hunger strike», *ANF News*, 15 janvier 2019.

32. Ertuğrul Kürkçü, à l'époque député HDP de la circonscription d'Izmir, a été accusé de «diffusion de propagande en faveur d'une organisation terroriste» après avoir prononcé un discours pendant les célébrations du Newroz (printemps) 2016, discours au cours duquel il a accusé les forces de sécurité turques d'avoir commis des violations des droits de l'homme dans le sud-est du pays. Ledit discours serait identique à celui qu'il avait déjà prononcé au parlement. Il fait partie des parlementaires dont l'immunité a été levée en mai 2016 et a été condamné en décembre de la même année à deux ans de prison. Il a également siégé à l'Assemblée parlementaire du 28 septembre 2015 au 7 octobre 2018, période pendant laquelle il a été successivement poursuivi, condamné et emprisonné et est devenu membre honoraire de cette Assemblée en octobre 2018. Il fait actuellement face à d'autres accusations au titre de trois discours prononcés en 2012 et en 2015-16[35]. Le 20 décembre 2018, nous avons exprimé notre profonde préoccupation concernant la condamnation d'Ertugrul Kürkçü, membre honoraire de l'Assemblée parlementaire et attendions des autorités turques qu'elles s'assurent que la liberté d'expression de M. Kürkcü est dûment garantie par le système judiciaire turc. Nous allons donc suivre avec une grande attention le procès en appel de M. Kürkçü[36].

33. Outre M. Demirtaş, M^me^ Yuksekdag, M. Önder, M^me^ Güven et M. Kürkçü, sept autres ex-parlementaires du HDP sont actuellement emprisonnés: Idris Baluken (condamné), Gulser Yildirim (en détention provisoire), Caglar Demirel (en détention provisoire), Ferhat Encu (condamné), Burcu Celik Ozkan (condamné), Abdullah Zeydan (condamné) et Selma Irmak (en détention provisoire).

5. Conclusions et recommandations

34. L'accumulation des problèmes décrits dans la section 4 ci-dessus renforce les craintes relatives à la situation et, plus généralement, au rôle et aux droits des personnalités politiques de l'opposition en Turquie. Les élections de 2015, et plus particulièrement celles de novembre, ont été caractérisées par leur nature inéquitable et les entraves à la capacité de faire campagne, notamment dans le sud-est du pays. Le parlement qui en a résulté a levé l'immunité de 154 de ses membres, dont 93 % des députés du HDP. Onze parlementaires ou ex-parlementaires HDP sont actuellement en détention (voir plus bas). L'état d'urgence instauré plus tard en 2016 a encore permis de renforcer les restrictions des activités de la société civile, ainsi que des médias indépendants, et de démettre de leurs fonctions bon nombre de maires HDP dans le sud-est de la Turquie. Dans ce contexte, caractérisé également par un contrôle parlementaire inadéquat et une absence de liberté de la presse pesant sérieusement sur le débat démocratique, des amendements constitutionnels ont été être adoptés en 2017, faisant passer la Turquie d'un système parlementaire à un régime présidentiel, avec notamment pour effet de réduire l'indépendance de la justice. Parallèlement, la législation électorale a également fait l'objet d'une révision de manière à réduire l'indépendance des organes administratifs et de surveillance, tandis que les élections législatives et présidentielle ont été avancées de novembre 2019 à juin 2018. Ces élections se sont déroulées dans un climat de réduction de l'espace accordé aux débats pluralistes et démocratiques, d'inégalité des chances de faire efficacement campagne et d'être couvert par les médias, ainsi que d'une utilisation abusive de ressources administratives. En conséquence, la Turquie est désormais dotée d'un président disposant de pouvoirs très larges, d'un parlement trop faible pour servir de contrepoids et dont la majorité se compose de députés appartenant au parti du président et de ses alliés, ainsi que d'un pouvoir judiciaire dont l'indépendance a été rognée. La liberté d'expression, de réunion et d'association est limitée tandis que les organes de presse indépendants et la société civile sont soumis à de fortes pressions. La possibilité pour les opposants politiques de jouer un rôle significatif dans la vie publique, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du parlement, s'en trouve extrêmement réduite.

35. L'Assemblée devrait profiter de l'adoption du présent rapport pour réaffirmer sa position concernant les droits et le rôle des opposants politiques dans une démocratie et sa position sur l'évolution récente de la Turquie en matière de démocratie, notamment en rapport avec l'immunité parlementaire, l'équité des processus électoraux, la détention et l'emprisonnement d'opposants politiques accusés d'avoir exprimé des opinions légitimes et pacifiques. Parallèlement, l'Assemblée devrait prendre acte des domaines dans lesquels la démocratie reste vivace et encourager les réformes démocratiques.

36. Nous appelons les autorités turques à répondre à ces préoccupations de manière prioritaire et à mettre en œuvre les recommandations de l'Assemblée dans le cadre de la procédure de suivi en cours. Ces recommandations visent à assurer la protection des droits démocratiques de l'opposition – et à faire en sorte que le pluralisme des idées et des opinions qui existe dans la société turque soit également garanti dans la sphère publique et reflété dans une expression et une représentation démocratiques.

---

35. «HDP Honorary Chair Ertuğrul Kürkçü Sentenced to 2 Years in Prison», *Bianet*, 18 janvier 2018.
36. «Les rapporteurs expriment leur inquiétude concernant la condamnation en Turquie d'un membre honoraire de l'APCE», 20 décembre 2018.