



Doc. 15321
18 juin 2021

Les responsables politiques devraient-ils être poursuivis pour les déclarations faites dans l'exercice de leur mandat?

Avis de commission¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteur: M. Pere LÓPEZ, Andorre, Groupe des socialistes, démocrates et verts

A. Conclusions de la commission

1. La commission sur l'égalité et la non-discrimination salue le projet de résolution préparé par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.
2. La commission soutient en particulier l'idée qu'un niveau particulièrement élevé de protection de la liberté d'expression et de la liberté de réunion des responsables politiques est nécessaire pour garantir que celles et ceux-ci exercent librement leur mandat. Cela s'applique à tous les responsables politiques, des parlementaires aux membres des organes élus aux niveaux local, régional et national, ainsi qu'à celles et ceux qui sont actifs en politique sans mandat officiel. L'application de ces libertés fondamentales contribue à la protection des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.
3. La commission souligne que la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association doivent être protégées et appliquées sans discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, comme l'exige l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Prévenir et sanctionner la discrimination dans l'application de ces libertés fondamentales contribue à assurer le haut niveau de protection nécessaire.
4. La commission saisit l'occasion offerte par le projet de résolution préparé par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour attirer l'attention sur la pertinence de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157), pour promouvoir son application et pour appeler les Etats membres du Conseil de l'Europe à la signer et à la ratifier s'ils ne l'ont pas encore fait.
5. A la lumière de ce qui précède, la commission souhaite proposer plusieurs amendements visant à renforcer le projet de résolution et à intégrer des détails supplémentaires dans les informations qu'il présente.

B. Amendements proposés au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 3, après le mot " limite ", insérer les mots suivants:

«et doit être appliquée tout en assurant le plein respect de l'Etat de droit».

Note explicative

1. Renvoi en commission: [Doc. 14802](#), Renvoi 4428 du 1er mars 2019. Commission saisie du rapport: Commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Voir [Doc. 15307](#). Avis approuvé par la commission le 17 juin 2021.



L'amendement vise à souligner l'importance de l'État de droit, en plus de la liberté d'expression, mentionnée au paragraphe 3.

Amendement B (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5, insérer le paragraphe suivant:

«L'Assemblée considère que la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association doivent être appliquées sans discrimination pour quelque motif que ce soit, comme le prévoit l'article 14 de la Convention.»

Note explicative

L'amendement vise à rappeler l'interdiction de la discrimination prévue par l'article 14 de la Convention.

Amendement C (au projet de résolution)

Après le paragraphe 7.4, insérer le paragraphe suivant:

«L'Assemblée condamne la destitution et l'emprisonnement d'au moins 47 maires élus démocratiquement (dont les maires de Diyarbakir, Van, Mardin et Kars), sur la base de preuves douteuses, et leur remplacement arbitraire par des administrateurs non élus nommés par le gouvernement central»;

Note explicative

L'amendement vise à renforcer le projet de résolution en condamnant l'ingérence arbitraire du Gouvernement central turc dans la politique locale et les poursuites pénales à l'encontre de responsables politiques locaux qui semblent liées à des déclarations faites dans l'exercice de leur mandat.

Amendement D (au projet de résolution)

Au paragraphe 8.5, après les mots «en Espagne», insérer les mots suivants:

« , en particulier quant à la nécessité d'actualiser et de restreindre la définition du crime de sédition».

Note explicative

Cet amendement vise à compléter le paragraphe 8.5 et à ouvrir la voie à l'amendement G concernant le paragraphe 9.3.1.

Amendement E (au projet de résolution)

Après le paragraphe 9.2.5, insérer le paragraphe suivant:

«à reconnaître comme élus les six candidats maires qui ont obtenu le plus grand nombre de voix lors des élections locales du 31 mars 2019 mais qui se sont vu refuser le mandat de maire, et réintégrer les trois maires qui ont été suspendus par décision du Conseil électoral suprême du 11 avril 2019, ou mettre en œuvre une solution alternative qui respecte la volonté des électeurs, comme le recommande la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans son avis sur «La Turquie – Le remplacement de candidats élus et de maires» adopté le 19 juin 2020 et conformément à la [Résolution 2347 \(2020\)](#) de l'Assemblée sur «Nouvelle répression de l'opposition politique et de la dissidence civile en Turquie: il est urgent de sauvegarder les normes du Conseil de l'Europe.»

Note explicative

Cet amendement introduit un paragraphe visant à réparer les mesures illégitimes prises à l'égard des maires et des maires candidats pendant et au lendemain de l'élection locale du 31 mars 2019.

Amendement F (au projet de résolution)

Après le paragraphe 9.2.7, insérer le paragraphe suivant:

«à signer et ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et à coopérer avec son mécanisme de suivi;»

Note explicative

Cet amendement vise à promouvoir la Convention-cadre en tant qu'outil de promotion d'une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité dans tous les domaines, y compris la vie politique.

Amendement G (au projet de résolution)

Remplacer le paragraphe 9.3.1 par le paragraphe suivant:

«à réformer les dispositions pénales relatives à la rébellion et à la sédition; en ce qui concerne spécifiquement le crime de sédition, à actualiser et restreindre sa définition de manière à éviter des sanctions disproportionnées, notamment dans le cas des expressions non violentes de dissidence;»

Note explicative

Les dispositions du Code pénal espagnol relatives à la rébellion et à la sédition sont fondées sur une définition large et dépassée. En outre, une comparaison avec d'autres systèmes juridiques montre que les sanctions sont disproportionnellement sévères, ce qui peut potentiellement porter atteinte au droit de protester et d'exprimer des idées et des projets politiques différents. L'amendement vise à pallier ces lacunes.

Amendement H (au projet de résolution)

Après le paragraphe 9.3.6, insérer le paragraphe suivant :

«à mettre en œuvre ces recommandations conformément aux principes de l'État de droit tels que définis par le Conseil de l'Europe, en tenant dûment compte du principe d'égalité de toutes et tous les citoyen-ne-s devant la loi.»

Note explicative

Le Conseil de l'Europe est l'organisation des droits humains et de l'Etat de droit. Ces deux perspectives et, en particulier, le principe de l'égalité de toutes et tous les citoyen-ne-s devant la loi, doivent être pris en compte dans les résolutions et recommandations de l'Assemblée.

C. Exposé des motifs par M. Pere López, rapporteur pour avis

1. Le rapporteur de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, M. Boriss Cilevičs, a préparé un rapport qui attire l'attention sur la nécessité de protéger la liberté d'expression dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, en particulier lorsqu'elle concerne le travail des parlementaires et des responsables politiques en général. Le rapport de M. Cilevičs porte sur les développements qui ont eu lieu en Turquie et en Espagne, mais se fonde sur l'acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine de la liberté d'expression, qui est applicable à tous les États membres.

2. Je tiens à souligner que le vaste champ d'application du titre du rapport ne permet pas de déterminer clairement l'objectif réel du rapport. Bien qu'il soit évident que le thème principal est la protection du droit à la liberté d'expression des responsables politiques et la possibilité d'exercer librement leurs mandats, ce que je soutiens, je crois aussi que le Conseil de l'Europe ne doit pas faillir dans ses efforts pour protéger l'Etat de droit dans la mise en œuvre de ces mandats et que cette perspective ne doit pas avoir un caractère subsidiaire ou secondaire dans l'analyse de certains faits ou réalités. Dans le même temps, il apparaît qu'une analyse de la situation globale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe peut être nécessaire. Je pense que nous conviendrons tous que la persécution de responsables politiques exerçant leurs mandats est inacceptable dans tout Etat membre du Conseil de l'Europe.

3. Alors que le rapport et le projet de résolution se concentrent sur les parlementaires, je considère qu'il est utile d'étendre la portée du texte et d'inclure une référence explicite à d'autres personnes actives en politique, à savoir les membres d'organes élus aux niveaux local et régional, et celles et ceux qui mènent un travail politique sans mandat officiel. Toutes ces personnes ont un rôle à jouer dans la vie démocratique. Elles contribuent au débat politique, ont des responsabilités administratives et représentent leurs électeurs et leurs électrices. Même si les premiers interlocuteurs de l'Assemblée sont les parlements nationaux, il convient également de mentionner les personnalités politiques qui ne sont pas parlementaires et de souligner qu'elles ont également droit à leur liberté d'expression.

4. Il est également important de tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les questions débattues dans le rapport, ainsi que des textes adoptés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), notamment en ce qui concerne la séparation des pouvoirs et la nécessité de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire.

5. Parmi les sources que j'ai utilisées pour préparer ce document, figure un avis de la Commission de Venise sur «Le remplacement de candidats élus et de maires» préparé en 2019 à la demande du Secrétaire général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, M. Andreas Kiefer, et qui a été adopté le 18 juin 2020. Je considère que cette source est pertinente pour la situation des personnalités politiques kurdes en Turquie, mais aussi pour ses références au principe de l'État de droit, que je considère utile de mentionner dans le projet de résolution que nous amendons. Comme le souligne la Commission de Venise, l'État de droit est cité dans le préambule du Statut du Conseil de l'Europe comme l'un des trois «principes qui constituent le fondement de toute démocratie véritable», avec la liberté individuelle et la liberté politique, et il a été constamment mentionné dans les principaux documents politiques du Conseil de l'Europe, ainsi que dans de nombreuses conventions et recommandations. Il est également mentionné comme un élément du patrimoine commun dans le préambule de la Convention européenne des droits de l'homme (ETS n° 5, «la Convention»).

6. Je tiens à souligner que la persécution continue des responsables politiques pro-Kurdes en Turquie (à mon avis sous-estimée dans le rapport, qui ne reflète pas pleinement la situation déplorable que connaît le pays) ou les événements spécifiques qui ont eu lieu en Catalogne à l'occasion de la déclaration d'indépendance, sans effet juridique valable sont, malheureusement, loin d'être les seuls cas qui méritent d'être analysés dans le cadre de la portée géographique du Conseil de l'Europe. Je tiens à souligner que des situations graves de persécution se produisent dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, où la possibilité pour les responsables politiques d'exercer librement leur mandat ne peut malheureusement pas être considérée comme acquise. Si le rapport se concentre sur la Turquie et l'Espagne, cela ne signifie pas que les autres Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas concernés par ce type de violation des droits humains.

7. A mon avis, la situation préoccupante en Turquie mérite une attention encore plus grande de la part de l'Assemblée. Le fait de la présenter en parallèle des événements spécifiques en Espagne peut compliquer la compréhension de la dure réalité des événements en Turquie. Après avoir étudié le cas turc de manière approfondie et échangé des appels et des vidéoconférences avec les dirigeant·e·s politiques du Parti démocratique des peuples (HDP), je suis parvenu à la conclusion que la persécution systématique des personnalités politiques en Turquie depuis 2015, qui a été documenté par la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)², exige un rapport spécifique, encore plus détaillé que celui dont nous discutons. Je prendrai l'initiative de proposer un tel rapport dans un avenir proche. En attendant, je saisis l'occasion offerte par cet avis pour compléter les informations contenues dans le rapport de M. Cilevičs par des détails sur les développements récents. Les événements survenus en Turquie après les élections locales de 2019, constituent entre autres, un motif grave de préoccupation.

8. Au moins 47 maires et 11 maires adjoints ont été remplacés et emprisonnés après les élections municipales de 2019 et remplacés par des «administrateurs» nommés par les autorités nationales; la plupart des maires et maires adjoints avaient remporté les élections en tant que représentant·e·s du parti HDP dans les régions à forte population kurdophone. Dans certains cas, ils-elles étaient également maires représentant le Parti républicain du peuple (CHP) dans certaines villes ou communes situées en dehors de cette région. Dans sa résolution du 19 mai 2021 sur les rapports 2019-2020 de la Commission européenne sur la Turquie, le Parlement européen indique que le remplacement et l'emprisonnement ont été décidés «sur la base de preuves discutables». Le texte ajoute à juste titre que «ces décisions illégales constituent une attaque directe contre les principes les plus fondamentaux de la démocratie, privant des millions d'électeurs et électrices de leur représentation démocratiquement élue». En octobre 2020, l'Assemblée a fortement condamné ces démissions et remplacements de maires, qui vont à l'encontre des principes démocratiques³.

2. Voir [Résolution 2121 \(2016\)](#) (par.7) et [Résolution 2156 \(2017\)](#) (par.11) «Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie», [Résolution 2260 \(2019\)](#) (par. 3) «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?» [Résolution 2347 \(2020\)](#) (par.5) «Nouvelle répression de l'opposition politique et de la dissidence civile en Turquie: il est urgent de sauvegarder les normes du Conseil de l'Europe» et [Résolution 2376 \(2021\)](#) «Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie».

3. Voir [Résolution 2347 \(2020\)](#), par. 5.

9. Ces développements préoccupants ont également été analysés par la Commission de Venise dans l'avis que j'ai déjà mentionné. L'avis souligne que les élections locales de 2019 n'ont pas été organisées sous l'état d'urgence déclaré après le coup d'État avorté de juillet 2016, qui avait cessé après les élections législatives de 2018. Cependant, les arrestations et poursuites massives de plus de 100 000 personnes et les licenciements de plus de 150 000 fonctionnaires par des décrets d'urgence «résonnaient encore dans la société, affectant particulièrement le système judiciaire où environ un tiers des fonctionnaires ont été licenciés». En outre, de nombreuses mesures adoptées pendant l'état d'urgence ont ensuite été transformées en lois ordinaires et leurs dispositions étaient donc également applicables lors des élections locales de 2019.

10. Le rapport d'observation des élections du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux indique également que «des dizaines de maires et de conseillers élus locaux (pour la plupart du HDP) dans plus de cinquante villes, notamment dans le sud-est du pays, ont été placés en détention provisoire en raison d'accusations de liens terroristes et ont été remplacés par des administrateurs nommés par les autorités centrales». De plus, «environ 125 000 personnes n'ont pas eu le droit de se présenter aux élections locales parce qu'elles avaient été démis de leurs fonctions par des décrets d'état d'urgence, principalement en raison d'accusations liées au terrorisme»⁴.

11. Ces détails et ces chiffres montrent clairement que les responsables politiques, notamment celles et ceux du HDP et de la Turquie du Sud-Est ont subi un climat d'intimidation et de persécution, en raison de l'ingérence arbitraire des autorités centrales, ce qui a empêché de mener toute activité politique pour beaucoup d'entre eux.

12. Ce ne sont là que les derniers épisodes d'une longue histoire de discrimination et de marginalisation politique du peuple kurde en Turquie. En 2012, le média en ligne Open Democracy écrivait que beaucoup s'attendaient à ce que le Gouvernement de Recep Tayyip Erdoğan intensifie les initiatives démocratiques en Turquie, car son parti avait annoncé une politique appelée «Ouverture démocratique». «Cependant, la région kurde du sud-est, où vivent environ 25 millions de Kurdes, a depuis rapporté une autre histoire qui fait écho au racisme d'État, à la discrimination pour des motifs ethniques et à la répression brutale de la dissidence»⁵.

13. La discrimination affecte certainement la vie politique, car «les affaires à l'encontre des responsables politiques du HDP fournissent la preuve la plus évidente que les autorités engagent des poursuites pénales et utilisent la détention de mauvaise foi et à des fins politiques», selon le rapport annuel de Human Rights Watch «Turquie – Événements de 2019». Mais cela concerne également l'éducation, la culture, les médias et d'autres sphères. Le même rapport indique que «les journalistes travaillant pour des médias kurdes en Turquie continuent d'être ciblés de manière disproportionnée et qu'il existe de sévères restrictions aux reportages critiques en provenance du sud-est du pays», et il ajoute que des centaines d'universitaires ont été condamnés pour «diffusion de propagande terroriste» pour avoir critiqué les opérations militaires du gouvernement dans le sud-est et appelé à un processus de paix. Ils ont ensuite été acquittés grâce à un arrêt de la Cour constitutionnelle.

14. Il est clair que les victimes des diverses violations des droits humains observées en Turquie que j'ai mentionnées sont associées à la population kurdophone vivant dans le pays, en particulier dans la Turquie du Sud-Est. Cette situation appelle une application plus efficace et cohérente du système de protection des droits humains du Conseil de l'Europe et notamment des dispositions concernant l'interdiction de la discrimination et la protection des minorités. L'article 14 de la Convention, sous le titre «Interdiction de discrimination», stipule que «La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans discrimination aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation». La référence à «l'appartenance à une minorité nationale» garantit que cet article s'applique non seulement aux membres d'un groupe national particulier, mais aussi à celles et ceux qui prennent position en faveur des droits et des intérêts d'un tel groupe. La persécution des responsables politiques kurdes doit être considérée à la fois comme une violation de leur liberté d'expression et de réunion, et comme une forme de discrimination fondée sur leur association avec la minorité kurde. Le rapport et le projet de résolution de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme offrent donc une bonne occasion d'attirer l'attention sur cette disposition de la Convention.

15. C'est aussi l'occasion de souligner la pertinence de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157), une convention du Conseil de l'Europe adoptée en 1994 qui énonce les droits dont jouissent les individus appartenant à des minorités nationales et les obligations correspondantes que doivent respecter les Etats parties. La Convention-cadre est le premier texte juridique contraignant en la

4. Rapport d'observation des élections du Congrès du 31 Octobre 2019, [CG37\(2019\)14](#).

5. Rozh Ahmad, «[Purge of the Kurds, the dark side of Turkey's "democracy"](#)», Open Democracy, 5 November 2012.

matière et sa mise en œuvre est contrôlée par le Comité consultatif. La mise en œuvre de la Convention-cadre améliorerait radicalement la situation de la minorité kurde en Turquie. Or, la Turquie n'a même pas signé ce texte en dépit d'une demande de longue date provenant de l'Assemblée dans le cadre du dialogue post-suivi de l'Assemblée avec la Turquie de 2004 à 2017⁶. Je propose donc un amendement au projet de résolution pour inviter les autorités turques à signer, ratifier et assurer la mise en œuvre de la Convention-cadre.

16. Outre les graves conséquences politiques sur la démocratie, les décisions arbitraires de remplacement et d'emprisonnement que j'ai mentionnées ont eu un impact sévère sur les citoyen·ne·s et leurs conditions de vie, puisque des coupes budgétaires sévères ont été appliquées aux municipalités concernées. Cela signifie que les citoyen·ne·s n'ont pas été en mesure d'accéder aux services de base et fondamentaux, même pendant la période de pandémie. Cela vaut également pour les villes dirigées par des maires de partis d'opposition qui n'ont pas été destitués, notamment Istanbul, Ankara, Izmir et d'autres municipalités du sud-est du pays. «Des mesures politiques, législatives, financières et administratives [ont été] prises par le gouvernement pour paralyser» ces municipalités, note le Parlement européen. En outre, des refuges pour les femmes victimes de violence et d'autres infrastructures fournissant des services aux femmes ont été fermés par le gouvernement central. Cela a coïncidé avec le retrait de la Turquie de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) dans ce qui apparaît comme une attaque contre les droits des femmes et l'égalité de genre, après des années de recul progressif dans ce domaine et la perte d'une grande partie des progrès réalisés les années précédentes.

17. En ce qui concerne les parties du rapport et du projet de résolution concernant l'Espagne, je voudrais développer quelques considérations sur les dispositions du code pénal de ce pays en matière de sédition et de rébellion. Je ne peux que me réjouir du fait que le projet de résolution appelle les autorités espagnoles à réformer ces dispositions et que le Gouvernement et les autorités espagnoles aient soumis cette question à un débat public. La définition de ces crimes et les sanctions correspondantes doivent être actualisées. Une comparaison avec des dispositions similaires dans d'autres systèmes de droit pénal européens montre que les sanctions en Espagne sont particulièrement sévères, et que la définition actuelle de la sédition est trop vague, ce qui peut entraîner une incertitude dans son application. La définition devrait donc être reformulée de manière à obtenir une disposition claire et plus restrictive. En particulier, la nécessité de respecter la liberté d'expression devrait être prise en compte lors de la reformulation des articles pertinents du code pénal, notamment lorsqu'il n'y a pas de recours à la violence.

18. Le temps alloué à la préparation de cet avis n'a pas permis d'effectuer des recherches et d'échanger avec les interlocuteurs et interlocutrices pertinent·e·s. Malgré ces contraintes, je me suis efforcé d'apporter une contribution constructive et de formuler des amendements susceptibles de compléter et d'apporter une valeur ajoutée au projet de résolution. En outre, comme je l'ai déjà mentionné, j'ai l'intention d'initier une proposition de résolution qui conduirait l'Assemblée à travailler davantage sur la situation en Turquie et à fournir des indications supplémentaires sur la manière d'y faire face.

6. Dans le paragraphe 14.2 de sa [Résolution 1925 \(2013\)](#) «Le dialogue postsuivi avec la Turquie», l'Assemblée encourageait les autorités turques à signer et ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte des langues régionales ou minoritaires;