



Strasbourg, le 9 octobre 2017

CDL-AD(2017)021

Avis n° 888 / 2017

Or.angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

TURQUIE

AVIS

SUR

LES DISPOSITIONS DU DÉCRET-LOI D'URGENCE N° 674
DU 1^{ER} SEPTEMBRE 2016

RELATIVES À L'EXERCICE
DE LA DÉMOCRATIE LOCALE EN TURQUIE

Adopté par la Commission de Venise
à sa 112^{ème} session plénière
(Venise, 6-7 octobre 2017)

sur la base des observations de

M. Richard CLAYTON (membre, Royaume-Uni)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
M. Jan VELAERS (Membre, Belgique)

Table des matières

I.	Introduction.....	3
A.	Contexte	3
B.	Normes.....	5
C.	Cadre constitutionnel et législatif	7
II.	Analyse.....	9
A.	Nouvelles règles introduites par le décret-loi n° 674 en ce qui concerne les autorités locales.....	9
B.	Respect des règles relatives à l'état d'urgence	10
1.	Respect des règles de procédure relatives à l'état d'urgence	12
2.	Respect des règles matérielles relatives à l'état d'urgence	13
C.	Respect des obligations contractées par la Turquie en droit international en matière d'autonomie locale.....	17
1.	Nature élective des pouvoirs locaux.....	18
2.	Pouvoirs des autorités locales et contrôle de ces dernières.....	19
III.	Conclusion.....	21

I. Introduction

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise, dans une lettre datée du 13 avril 2017, d'émettre un avis sur les mesures prévues dans le décret-loi d'urgence n° 674 du 1^{er} septembre 2016 (CDL-REF(2016)061, ci-après désigné par « le décret-loi ») en ce qui concerne l'exercice de la démocratie locale en Turquie.
2. La Commission a prié M. Richard Clayton, Mme Regina Kiener et M. Jan Velaers d'assumer les fonctions de rapporteurs pour le présent avis.
3. L'avis a été préparé sur la base des contributions des rapporteurs et de la traduction en langue anglaise du décret-loi fournie par les autorités turques au Conseil de l'Europe. Il pourrait donc contenir des inexactitudes dues à des infidélités de la traduction.
4. Il n'a pas été possible d'organiser une visite en Turquie pour des échanges avec les autorités turques et d'autres parties prenantes ; les rapporteurs se sont donc principalement fondés, pour ce qui est des informations factuelles, sur des rapports d'autres organes du Conseil de l'Europe, notamment le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.
5. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa 112^e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2017).

A. Contexte

6. À la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016, immédiatement condamné par le Président de la Commission de Venise, le gouvernement turc a déclaré l'état d'urgence et a commencé à légiférer par décrets-lois. L'état d'urgence a été reconduit à quatre reprises¹. Le principal objectif des décrets-lois était de démanteler « le réseau Gülen » : une organisation qui aurait secrètement pénétré l'appareil d'État, que les autorités turques accusent d'avoir organisé la tentative de coup d'État, et désignent sous l'appellation « organisation terroriste Fethullah / structure d'État parallèle » ou « FETÖ/PDY ». Les décrets d'urgence permettent cependant aussi aux autorités d'intervenir contre d'autres groupes terroristes, en particulier le PKK. Une description détaillée de ces mesures figure dans l'avis de la Commission de Venise sur les décrets-lois d'urgence n° 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016 (ci-après désigné par « l'avis sur les décrets-lois d'urgence »).²
7. Il a été demandé à la Commission de Venise d'émettre un avis sur les dispositions du décret-loi n° 674 relatives à l'exercice de la démocratie locale en Turquie. Publié par le gouvernement le 1^{er} septembre 2016, le texte a été adopté par le Parlement et est entré dans la législation turque le 10 novembre 2016. Trois de ses articles (38, 39 et 40) ont trait à la démocratie locale en Turquie et modifient la loi n° 5393 sur les municipalités.³ Ces dispositions prévoient que les maires, leurs adjoints et les conseillers municipaux suspendus, arrêtés ou interdits de fonction publique pour des infractions d'aide et de soutien au terrorisme et à des organisations terroristes peuvent être remplacés par des administrateurs nommés par les autorités de l'État (articles 38 et 40). Ces mêmes articles 38 et 39 permettent aussi aux autorités de l'État de s'ingérer dans l'exercice effectif des pouvoirs locaux dans certaines municipalités, au titre de la lutte contre le terrorisme.

¹ L'état d'urgence était encore en vigueur en Turquie à la date d'adoption du présent avis (la dernière décision de reconduction pour trois mois remontait au 17 juillet 2017). À ce jour, 28 décrets-lois (numérotés 667 à 694) ont été pris sous le régime de l'état d'urgence, le dernier le 15.8.2017.

² Voir CDL-AD(2016)037, paragraphes 180-182 et 51-152.

³ Voir loi sur les municipalités, loi n° 5393 du 3.7.2005, publiée au journal officiel le 13.7.2005, numéro 25874 (<http://www.lawsturkey.com/law/municipality-law-5393>).

8. Dans sa Recommandation 397 et sa Résolution 416 adoptées le 29 mars 2017, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après désigné par « le Congrès ») a estimé (paragraphe 7f de la Recommandation) que le décret d'urgence n° 674 était contraire à la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après désignée par « la Charte »). Aux yeux du Congrès, ce texte pourrait servir à restreindre l'autonomie locale et contribuer en fait au mouvement de « recentralisation » de la Turquie. En préalable à l'adoption des textes susmentionnés, les rapporteurs du Congrès avaient envoyé en Turquie une mission chargée d'évaluer la situation des élus locaux.

9. Selon les informations dont dispose la Commission de Venise, des administrateurs qui seraient proches ou membres du parti au pouvoir auraient été nommés dans de nombreuses municipalités à des postes vacants de maires, d'adjoints et de conseillers municipaux suspendus, révoqués ou arrêtés pour des infractions liées au terrorisme. De plus, de nombreux membres du personnel de l'administration locale de ces municipalités ont été suspendus ou licenciés et remplacés par du personnel dont il a été dit qu'il serait proche du parti au pouvoir.

10. On lit dans le rapport du Congrès que si des maires d'autres partis ont été révoqués aussi, les maires révoqués sont en majeure partie membres ou proches du Parti démocratique des régions (DBP) un parti frère, issu du Parti démocratique des peuples (HDP), qui représente largement les électeurs du groupe ethnique kurde, même si sa base électorale s'est notablement élargie à d'autres groupes depuis les élections législatives de juin 2015. Le Congrès observe par ailleurs que les révocations sont prononcées en application de la loi antiterroriste turque n° 3713 du 12 avril 1991, au titre de la lutte générale contre le terrorisme, plutôt que sur accusations d'implication dans la tentative de coup d'État. Bon nombre de ces mesures semblent d'ailleurs dater d'avant cette dernière.⁴

11. La Commission de Venise tient à rappeler qu'il lui a simplement été demandé de fournir un avis sur les dispositions du décret-loi n°674 relatives aux collectivités locales. Elle n'a ni la compétence ni la possibilité de se pencher sur les décisions (de suspension ou de révocation) prises dans des cas d'espèce.

12. La Commission souligne néanmoins que l'article 38 du décret-loi et les mesures qui en découlent deviennent applicables dès lors qu'un maire, un adjoint ou un conseiller municipal est suspendu au seul motif qu'il a été allégué que la personne concernée aurait commis une infraction d'aide ou de soutien au terrorisme et à des organisations terroristes. Comme l'a constaté la Commission lorsqu'elle a examiné les décrets-lois relatifs à l'état d'urgence, des poursuites pénales ont été engagées sur la base d'une liste de critères très vagues et très larges. Dans son avis sur les décrets-lois d'urgence, elle a indiqué (au paragraphe 176) que « le seuil probant requis pour procéder à l'arrestation de l'intéressé ("soupçon raisonnable") et, a fortiori, pour le reconnaître coupable ("au-delà de tout doute raisonnable") devrait être beaucoup plus élevé ». Les mesures prises en vertu du décret-loi n°674 dépendant des enquêtes et poursuites menées contre des élus locaux, il est évident que la façon dont sont menées ces enquêtes et poursuites a un impact sur les mesures prévues dans le décret-loi, en termes de nécessité et de proportionnalité.

⁴Voir CG32(2017)13, paragraphes 18-20,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806bf0d>. Voir également <http://gazetekarinca.com/2017/04/dbp-83-belediyeye-kayyum-atandi-89-esbaskan-tutuklu-toplumsal-muhendislik-yapiliyor/> - Un rapport publié par le Parti démocratique des régions (DBP) en avril 2017 indique qu'au 27 mars 2017, des administrateurs avaient été nommés dans 83 des 103 municipalités remportées par le DBP aux dernières élections municipales (30 mars 2014). On lit dans le même rapport que les autorités ont commencé à nommer des administrateurs dans les municipalités du DBP le 11 septembre 2016. Selon un rapport plus récent (publié le 18 septembre 2017), 94 maires (4 AKP, 1 MHP [Parti d'action nationaliste], et 89 DBP) avaient été remplacés par des administrateurs au 31 août 2017. Voir <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/189932-28-khk-ile-ohal-uygulamalari-ve-duzenlemeleri>.

B. Normes

13. La Commission de Venise a analysé à la lumière des normes européennes et internationales applicables à l'état d'urgence et au fonctionnement de l'autonomie locale dans une démocratie les dispositions qu'elle avait à examiner, compte dûment tenu des exigences de l'État de droit.

14. S'il se réfère à la Constitution turque, le présent avis ne porte pas sur la constitutionnalité des dispositions concernées, que ne couvre pas son mandat. La Commission sait que les mesures prises dans le cadre du décret-loi n° 674 ont été contestées devant la Cour constitutionnelle turque, à laquelle il revient de se prononcer.

État d'urgence

15. La Commission de Venise a décrit dans son avis sur les décrets-lois d'urgence le cadre normatif actuel de l'état d'urgence en droit turc et international (paragraphe 20 à 34).

16. En ce qui concerne les normes internationales applicables à l'état d'urgence, la Commission a observé (au paragraphe 33 de son avis) que le mécanisme de dérogation permet bien aux autorités turques de réduire temporairement la portée des obligations que leur imposent des traités relatifs à la protection des droits de l'homme, moyennant toutefois les réserves ci-dessous.

« Certaines conditions doivent être réunies pour que l'État partie puisse bénéficier d'un régime de dérogation en vertu de la CEDH ou du PIDCP ».⁵

- *le droit de déroger ne peut être invoqué que dans des situations d'urgence (guerre ou autre danger public menaçant la vie de la nation) ;*
- *l'État désireux de bénéficier de ce droit de dérogation doit se conformer à certaines exigences procédurales (voir l'article 15, paragraphe 3, de la CEDH et l'article 4, paragraphe 3, du PIDCP),⁶ de déclaration et de notification par exemple, ainsi qu'à son droit interne ;*
- *l'État ne peut prendre des mesures dérogeant à ses obligations que « dans la stricte mesure où la situation l'exige » - quant à leur durée, leurs circonstances et leur portée - et si leur nécessité et leur proportionnalité sont contrôlées par la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) et font l'objet d'un suivi par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CDH) ;⁷*
- *certain droits sont non susceptibles de dérogation ;*
- *la dérogation ne peut pas être discriminatoire ou contraire aux autres obligations imposées à l'État par le droit international ;*
- *l'objectif primordial doit être le retour à une situation normale permettant d'assurer de nouveau le plein respect des droits de l'homme.⁸*

⁵ Cette liste ne doit pas être considérée comme exhaustive ; elle ne comporte que les éléments que la Commission de Venise considère comme importants et touchant à la situation particulière qu'elle examine.

⁶ Le paragraphe 3 de l'article 15 de la CEDH impose à toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation de tenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe « pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées ». Le paragraphe 3 de l'article 4 du PIDCP demande aussi aux États parties de signaler aussitôt au Secrétaire général des Nations Unies « les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation ».

⁷ Dans sa Liste des critères de l'État de droit, la Commission de Venise précise qu'une dérogation n'est réputée « proportionnée » que si elle est strictement limitée, quant à sa durée, ses circonstances et sa portée, aux « exigences de la situation ». Voir CDL-AD(2016)007, n° 31, ii. Voir également : R. Higgins, « Derogations under Human Rights Treaties », Bybil 48, (1976-1977), 282-283 ; et A. Mokhtar, « Human Rights Obligations v. Derogations. Article 15 of the European Convention on Human Rights », IJHR, vol. 8, 2004, 70.

⁸ CDH, Observation générale n° 29, paragraphe 1.

17. La Commission souligne qu'il appartient finalement à la Cour européenne des droits de l'homme d'évaluer la compatibilité des mesures d'urgence avec la CEDH (voir paragraphes 109-118 de l'avis sur les décrets d'urgence pour l'applicabilité de la CEDH dans le présent cas).

Autonomie locale

18. La Commission de Venise a tenu compte dans la présente analyse des normes d'autonomie locale définies dans la Charte européenne de l'autonomie locale, à laquelle la Turquie est partie,⁹ et qui contient notamment les dispositions ci-dessous :

Article 3 — Concept de l'autonomie locale

1. *Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.*

2. *Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.*

Article 4 — Portée de l'autonomie locale

4. *Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.*

Article 7 — Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

1. *Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.*

Article 8 — Contrôle administratif des actes des collectivités locales

2. *Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.*

3. *Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.*

Article 9 — Les ressources financières des collectivités locales

1. *Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. »*

⁹ La Turquie a ratifié le 9 décembre 1992 la Charte européenne de l'autonomie locale, qui y est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1993. Lors du dépôt de l'instrument de ratification, la Turquie a fait la déclaration suivante : *Conformément à l'article 12, paragraphe 2 de la Charte, la République de Turquie déclare qu'elle se considère liée par les articles et paragraphes suivants :*

- article 2 ;
- article 3, paragraphes 1 et 2 ;
- article 4, paragraphes 1, 2, 3, 4 et 5 ;
- article 5 ;
- article 6, paragraphe 2 ;
- article 7, paragraphes 1 et 2 ;
- article 8, paragraphes 1 et 2 ;
- article 9, paragraphes 1, 2, 3, 5 et 8 ;
- article 10, paragraphe 1.

État de droit

19. Il a spécifiquement été tenu compte aussi, dans l'évaluation des nouvelles règles introduites dans le décret-loi, des critères et des principes énoncés dans la Liste de critères de l'État de la Commission de Venise.¹⁰

20. La Liste commence par poser (paragraphe 44) que « *l'action de l'État doit être conforme à la loi, qui doit l'autoriser* ». Elle précise ensuite (au paragraphe 45) que « *la règle de légalité, dès lors qu'elle porte sur les actes des agents de l'État, exige également que ces derniers soient autorisés à agir, qu'ils agissent dans la limite des pouvoirs qui leur ont été conférés, et qu'ils respectent le droit procédural comme substantiel.* »

21. Tout en reconnaissant que ces principes généraux peuvent être relativisés dans des situations d'exception, la Commission de Venise observe que « *des gouvernements autoritaires ont utilisé des pouvoirs d'exception pour se maintenir au pouvoir, museler l'opposition et restreindre les droits de l'homme en général* ». Elle en conclut qu'il « *est donc essentiel qu'il existe de strictes limites en ce qui concerne la durée, les circonstances, le moment et l'étendue de ces pouvoirs. Seule une démocratie qui respecte pleinement l'État de droit peut garantir efficacement la sécurité nationale et la sûreté publique. Cela exige le contrôle parlementaire et juridictionnel de la réalité de l'urgence et de la durée de l'état d'urgence* ». ¹¹

C. Cadre constitutionnel et législatif

État d'urgence

22. En ce qui concerne les **règles nationales encadrant les situations d'urgence**, la Commission a dit ceci dans son avis sur les décrets-lois d'urgence :¹²

« *En d'autres termes, les articles 15, 120 et 121 de la Constitution posent les limites suivantes aux pouvoirs d'urgence conférés au gouvernement :*

- *le gouvernement ne peut recevoir et utiliser des pouvoirs d'urgence qu'en cas « d'apparition d'indices sérieux d'extension d'actions violentes visant à renverser l'ordre démocratique libre instauré par la Constitution ou à supprimer les droits et libertés fondamentaux » ;*
- *le gouvernement doit suivre une procédure particulière pour déclarer l'état d'urgence et promulguer des décrets-lois (qui devront ensuite être rapidement soumis au Parlement aux fins d'approbation) ;*
- *certains droits fondamentaux ne doivent pas être affectés ;*
- *les limitations aux autres droits doivent être nécessaires et proportionnées (c'est-à-dire limitées à ce qui est rendu nécessaire par les exigences de la situation) et revêtir un caractère temporaire (« pendant l'état d'urgence ») ;*
- *le respect des obligations internationales auxquelles l'État turc a souscrit doit être préservé ;*
- *le gouvernement doit agir conformément à la loi sur l'état d'urgence.* »

¹⁰ CDL-AD(2016)007, *Liste des critères de l'État de droit*, adoptée par la Commission de Venise à sa 106^e session plénière (Venise, 11 et 12 mars 2016).

¹¹ Voir CDL-AD(2016)007, paragraphe 51

¹² Voir CDL-AD(2016)037, paragraphe 26.

Autonomie locale

23. L'article 127 de la Constitution turque¹³ contient des garanties spécifiques en ce qui concerne **les pouvoirs et les élus locaux**. Trois d'entre elles sont à prendre en compte dans l'analyse des articles 38 à 40 du décret-loi n° 674 :

- les organes des collectivités locales sont élus au suffrage universel ;
- ils ne peuvent perdre leur statut qu'en application d'une décision de justice ;
- toutefois, les organes des administrations locales ou leurs membres à l'encontre desquels une enquête ou des poursuites ont été ouvertes pour une infraction commise dans l'exercice de leurs fonctions peuvent, à titre provisoire, être suspendus de leur fonction par le ministre de l'Intérieur, jusqu'à la décision définitive de la justice.

24. À propos de la deuxième de ces garanties, il faut ajouter que si un maire est condamné en application de la législation antiterroriste et que sa condamnation est confirmée par la Cour de cassation, l'article 53 du Code pénal dit qu'il perd automatiquement son droit d'exercer des fonctions électives de maire. Selon les informations dont dispose la Commission de Venise, aucune condamnation définitive de cette nature n'a été prononcée jusqu'à mars 2017 à l'encontre d'un maire élu lors des élections de mars 2014.¹⁴

25. L'article 127 de la Constitution précise par ailleurs que la formation, les obligations et les pouvoirs des collectivités locales sont définis dans la loi, dans le respect du *principe de l'administration locale*. Cette disposition ajoute que l'administration centrale a un pouvoir de *tutelle administrative* sur les collectivités locales, ce qui doit garantir la conformité du fonctionnement des services locaux au principe de l'intégrité de l'administration, uniformiser les services publics et permettre de répondre convenablement aux besoins locaux. La Commission de Venise constate que le Congrès a plusieurs fois demandé l'abandon de la tutelle administrative, dans un but de décentralisation authentique de la Turquie¹⁵.

26. Plusieurs articles de la **loi sur les municipalités** (loi n° 5393 du 3 juillet 2005) précisent et complètent ces dispositions.

27. L'article 3 de ce texte confirme que les municipalités ont des pouvoirs autonomes sur le plan administratif et financier.

28. Son article 45 fixe les procédures à suivre en cas de vacance d'un poste de maire : le gouverneur de la province doit veiller à ce que le conseil municipal se réunisse dans les dix jours pour élire : a) un maire si le poste est vacant ou si la sanction ou l'interdiction d'exercer une fonction publique ont été imposées pour une période allant au-delà de la date des élections suivantes ; b) un adjoint si le maire a été suspendu, arrêté ou interdit d'exercice d'une fonction

¹³ *Les collectivités locales sont des organismes publics constitués en personne morale pour répondre aux besoins locaux courants des habitants de la province, des districts municipaux et des villages ; leurs principes de constitution et leurs organes décisionnels élus par le corps électoral sont définis dans la loi. La formation, les tâches et les pouvoirs des collectivités locales sont fixés dans la loi dans le respect du principe de l'administration locale. Les élections aux collectivités locales sont organisées tous les cinq ans conformément aux principes définis à l'article 67 [...]. La justice décide de la perte du statut et des objections à l'acquisition du statut d'organe élu des collectivités locales. Toutefois, les organes des collectivités locales ou leurs membres à l'encontre desquels une enquête ou des poursuites ont été ouvertes pour une infraction commise dans l'exercice de leurs fonctions peuvent, à titre provisoire, être suspendus de leur fonction par le ministre de l'Intérieur jusqu'à la décision définitive de la justice. L'administration centrale exerce un pouvoir de tutelle administrative sur les collectivités locales dans le cadre des principes et procédures définies dans la loi, dans le but de garantir le fonctionnement des services publics conformément au principe de l'intégrité de l'administration, d'assurer l'uniformité du service public, de protéger l'intérêt public et de répondre convenablement aux besoins locaux.*

¹⁴ Human Rights Watch, Turkey: *Crackdown on Kurdish Opposition*, 20 mars 2017.

¹⁵ Voir CG32(2017)13final, 29 mars 2017, *Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie*, exposé des motifs, paragraphes 46-48, qui renvoie à la Recommandation 301 (2011) et exposé des motifs du Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale en Turquie, CG20(6).

publique pour une période n'allant pas au-delà de la date des élections suivantes. Le conseil municipal élit le maire ou l'adjoint parmi ses membres à bulletin secret.

29. L'article 46 dit que s'il est impossible d'organiser l'élection d'un nouveau maire, le ministre de l'Intérieur (dans les communes métropolitaines) ou le gouverneur de la province (dans les autres communes) nomme une personne qui exerce les fonctions du maire jusqu'aux élections suivantes. La personne ainsi nommée doit obligatoirement remplir les conditions pour se présenter à des élections municipales.

30. L'article 47 admet, conformément aux dispositions de la Constitution, la suspension à titre conservatoire d'organes de collectivités locales ou de leurs membres faisant l'objet d'une enquête ou de poursuites pour infraction dans l'exercice de leurs fonctions, jusqu'à la décision définitive de la justice. Cette mesure est réexaminée tous les deux mois, et levée si elle ne paraît plus servir l'intérêt public (paragraphe 2 de l'article 47). La suspension est également levée si l'autorisation d'enquête n'est pas émise, si la justice prononce un non-lieu, si l'action publique est abandonnée, ou en cas d'acquiescement, de déclaration d'amnistie, ou encore de condamnation pour une infraction n'emportant pas suspension (paragraphe 3 de l'article 47).

31. L'article 57 traite des cas dans lesquels un juge de paix, à la demande du ministre de l'Intérieur, constate que les services municipaux d'une municipalité présentent de graves insuffisances, contraires à l'intérêt public. Le ministre de l'Intérieur demande alors au maire de remédier à ces déficiences, et lui accorde un délai raisonnable pour le faire. S'il n'est pas possible d'y remédier, le ministre demande au gouverneur de la province concernée d'assurer les services en question. La municipalité peut contester ces décisions.

II. Analyse

A. Nouvelles règles introduites par le décret-loi n° 674 en ce qui concerne les autorités locales

32. Les nouvelles règles introduites par le décret-loi permettent de remplacer le titulaire suspendu d'une fonction électorale locale (maire, adjoint ou conseiller municipal) par des personnes nommées, et renforcent le contrôle exercé sur les municipalités.

33. **L'article 38 du décret-loi** ajoute un paragraphe à l'article 45 de la loi sur les municipalités, et met en place une procédure spéciale de nomination des maires, des adjoints et des conseillers municipaux. Si un maire, un adjoint ou un conseiller municipal est suspendu, arrêté ou interdit d'exercice d'une fonction publique, ou encore révoqué pour une infraction d'aide et de soutien au terrorisme et à des organisations terroristes, il ne revient plus au conseil municipal d'élire un maire ou un adjoint, comme le prévoyait le texte existant de l'article 45. Le nouvel article 38 dit qu'en pareil cas, le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal est nommé par le ministère de l'Intérieur (dans les grandes villes et les communes provinciales) ou le gouverneur (dans les autres communes).¹⁶ Cette procédure s'applique également en cas de démission d'un conseiller municipal suspendu ou arrêté. La seule exigence figurant à l'article 38 est que la personne désignée soit éligible à la fonction concernée.¹⁷

34. L'article 38 du décret-loi permet donc au ministre de l'Intérieur ou au gouverneur, en dérogation de l'article 127 de la Constitution, de prendre des mesures non pas temporaires mais permanentes à l'encontre d'un maire, d'un adjoint ou d'un conseiller municipal suspendu ou arrêté, car la nomination du nouveau maire, adjoint ou conseiller paraît définitive. Le décret-loi ne mentionne pas le cas où la justice ne confirme pas la perte de statut dans une décision

¹⁶ Voir loi sur les municipalités, article 46

¹⁷ Pour des informations concrètes sur les nominations opérées en application de l'article 38, voir la mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie, CG32(2017)13Final, 29 mars 2017.

définitive. L'article 127 de la Constitution prévoit pourtant que la révocation est prononcée par la justice - et uniquement à titre provisoire, en attendant la décision de justice définitive - à l'encontre des membres des collectivités locales lorsqu'une enquête ou des poursuites ont été engagées pour une infraction liée à l'exercice de leurs fonctions.

35. L'article 38 dit également que dans les communes où ont été nommés un maire ou un adjoint, le conseil municipal ne se réunit que sur convocation du maire ; les tâches et les compétences du conseil municipal, des commissions et des comités sont exercées par les membres du comité municipal ;¹⁸ le budget, la comptabilité et les procédures peuvent être confiés au bureau ou au service des affaires fiscales, moyennant l'autorisation du gouvernorat.

36. **L'article 39 du décret-loi** ajoute plusieurs paragraphes à l'article 57 de la loi sur les municipalités relatif à la négligence dans la fourniture des services (chapitre 4 de la loi sur les municipalités, contrôle des municipalités) ; ces règles et procédures s'appliquent à *la perturbation des services municipaux* affectant ou susceptibles d'affecter la lutte contre le terrorisme ou la violence, de l'avis du bureau du gouverneur (le décret ne définit pas les critères d'appréciation de ladite perturbation). Les nouvelles règles ont un impact considérable sur l'autonomie des municipalités, permettent que d'autres entités ou organisations publiques reprennent les services municipaux, et prévoient la confiscation de biens meubles de la municipalité, ainsi que la suspension et la réintégration du personnel municipal.

37. **L'article 40 du décret-loi** modifie les dispositions transitoires de la loi sur les municipalités ; le nouvel article 9 admet l'application rétroactive de la procédure définie dans le paragraphe ajouté à l'article 45 par le décret-loi (autorisant la nomination d'agents en remplacement des maires, adjoints ou conseillers municipaux suspendus avant l'entrée en vigueur du décret-loi pour les raisons évoquées au nouveau paragraphe de l'article 45, à savoir pour des infractions liées à l'aide ou au soutien au terrorisme et à des organisations terroristes).¹⁹ Les agents nommés remplacent dans les 15 jours les maires, adjoints et conseillers municipaux faisant l'objet d'une enquête ou de poursuites.

38. Comme l'explique le Congrès dans l'exposé des motifs de sa Résolution 416 (2017)²⁰, « *les personnes ainsi appelées à remplacer des élus dans leurs fonctions constituent l'une des catégories formées par des "administrateurs provisoires" lesquels sont susceptibles d'être nommés en remplacement des personnes habituellement en charge, en vertu d'une disposition du Code de procédure pénale turc, introduite par la loi n°5271 du 4 décembre 2004, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme* ».

39. Les dispositions du décret-loi n° 674 ne paraissent pas modifier d'autres dispositions de la loi sur les municipalités. Mais comme les règles spécifiques qui y figurent en ce qui concerne les affaires liées au terrorisme sont introduites comme des dérogations aux règles générales définies dans la loi sur les municipalités (par des mots comme « toutefois »), il n'est pas clair si les garanties de la loi restent alors valables (se reporter ci-après au commentaire de la section C).

B. Respect des règles relatives à l'état d'urgence

40. À la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016, le Gouvernement turc a déclaré l'état d'urgence et commencé à légiférer par décrets-lois d'urgence.

¹⁸ Un organe mixte, composé de membres élus (parmi les conseillers municipaux) et nommés (par le maire parmi les chefs d'unités administratives et les chefs des services financiers). Se reporter aux articles 31 et 33 de la loi sur les municipalités.

¹⁹ Cet article s'applique notamment aux maires déjà suspendus depuis juillet 2015, lorsque le conflit armé a repris dans le sud-est de la Turquie.

²⁰ Voir Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, CG32(2017)13final, 29 mars 2017, *Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie, exposé des motifs*, paragraphe 5.

41. Comme elle l'avait déjà fait dans son avis sur les décrets-lois d'urgence, la Commission de Venise condamne le coup d'État avorté et reconnaît le droit d'un gouvernement démocratiquement élu de se défendre.²¹ La Commission avait effectivement estimé que la décision initiale de déclaration de l'état d'urgence pouvait se justifier au regard de l'article 120 de la Constitution turque, de l'article 15 de la CEDH et de l'article 4 du PIDCP. Elle rappelle qu'en notifiant l'état d'urgence au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la Turquie avait expliqué que la tentative de coup d'État et ses suites ainsi que d'autres actes terroristes posaient un grave danger pour la démocratie publique et l'État turcs, de sorte qu'une réaction rapide et décisive paraissait à la fois naturelle et nécessaire. La Commission sait par ailleurs que plusieurs autres attentats terroristes ont été commis sur le territoire turc après l'adoption de son Avis sur les décrets-lois, en décembre 2016, ce qui peut justifier certaines mesures protectives d'exception prises par la Turquie pour parer cette menace.

42. Mais comme indiqué dans un avis ultérieur relatif à la Turquie,²² la Commission n'est pas persuadée qu'il soit nécessaire de continuer à reconduire l'état d'urgence. Elle estime en effet que *« plus le régime se prolonge, plus il est difficile de justifier le recours à un traitement exceptionnel de la situation rendant impossible l'application des outils juridiques ordinaires »*.²³ *« Cette question peut être in fine tranchée par les organes judiciaires compétents aux niveaux national et international et notamment par la Cour européenne des droits de l'homme. »*²⁴

43. Cela dit, les recommandations formulées par la Commission dans son avis sur les décrets-lois restent valides. La Commission les a résumées comme suit.²⁵ *Pendant l'état d'urgence, le gouvernement ne devrait prendre que des mesures visant directement les raisons et les buts de la déclaration dudit état.*²⁶ *Cette règle revêt d'autant plus d'importance que les critères utilisés pour évaluer le lien entre les personnes physiques et morales concernées et la "Fetö/Pdy" (ou d'autres organisations soupçonnées de représenter une menace pour la sécurité nationale) n'ont pas été rendus publics, du moins officiellement.*²⁷ *Les « liens » requis avec des « organisations terroristes » ne sont que vaguement définis et ne doivent pas être démontrés au cas par cas.*²⁸ *Jusqu'à présent, il n'a pas été possible de contester efficacement cette absence de preuves vérifiables de tels « liens » dans des affaires individuelles devant les tribunaux nationaux.*²⁹

44. Les recommandations ci-après revêtent une pertinence particulière en ce qui concerne le présent avis :

- les mesures structurelles (générales) ou individuelles ayant un effet permanent devraient normalement être introduites et discutées selon la procédure ordinaire et non par décrets lois d'urgence ;³⁰
- il doit impérativement y avoir un lien étroit et réel entre les raisons justifiant l'état d'urgence et les mesures prises par décret-loi d'urgence ;

²¹ Voir paragraphes 7, 38, 39 et 225 du document CDL-AD(2016)037

²² *Avis sur les mesures adoptées en vertu des décrets lois promulgués récemment en Turquie dans le cadre de l'état d'urgence, sous l'angle du respect de la liberté de la presse*, Venise, 10-11 mars 2017, CDL-AD(2017)007

²³ Voir paragraphe 41 du document CDL-AD(2016)037

²⁴ Voir paragraphe 43 du document CDL-AD(2016)037

²⁵ Voir CDL-AD(2017)007, paragraphe 13

²⁶ *Ibid.*, paragraphes 79-80, 85

²⁷ *Ibid.*, paragraphe 129

²⁸ *Ibid.*, paragraphes 128-131 et 134-140

²⁹ *Ibid.*, paragraphes 80, 203-205, 214-216, 220-223, et 227

³⁰ Voir paragraphes 43, 89-90 et 227 du document CDL-AD(2016)037

1. Respect des règles de procédure relatives à l'état d'urgence

45. Le paragraphe 3 de l'article 121 de la Constitution turque, lu en combinaison avec l'article 128 du règlement de la Grande Assemblée Nationale de Turquie, demande que le Parlement approuve ou rejette les décrets-lois dans les 30 jours.

46. Le décret-loi n° 674 a été promulgué, publié au Journal officiel et notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe le 1^{er} septembre 2016. Selon les autorités turques, le texte a été immédiatement soumis au Parlement, qui ne l'a approuvé que le 10 novembre 2016, soit 70 jours après sa promulgation.

47. La Commission de Venise a pris acte, dans son Avis sur les décrets-lois d'urgence, de l'argument des autorités turques, qui ont fait valoir que les vacances parlementaires d'été allaient du 1^{er} juillet au 1^{er} octobre 2016, et que le délai de 30 jours fixé dans le règlement partait du début de la nouvelle session. Mais la Commission estime que cette interprétation n'est pas conforme à la Constitution et au règlement, et suscite de vives inquiétudes, car « elle a permis au gouvernement de légiférer en promulguant des décrets-lois sans le moindre contrôle parlementaire pendant une période de plus de deux mois » (paragraphe 45 et 46). Comme indiqué par la Commission, le président de la Grande Assemblée nationale ou le Président auraient pu convoquer l'Assemblée pendant les vacances (article 93 de la Constitution et article 7 du Règlement).

48. Comme l'a déjà dit la Commission à propos de tous les décrets d'urgence concernés,³¹ l'absence d'un contrôle en temps utile des décrets-lois d'urgence est d'autant plus problématique qu'aucun contrôle juridictionnel n'a pu être exercé avant l'approbation du texte par le Parlement, sachant que la Cour constitutionnelle ne peut examiner un décret-loi d'urgence *in abstracto* qu'une fois le texte entériné par le législateur. La section F de l'Avis sur les décrets-lois d'urgence contient une présentation détaillée de la position de la Cour constitutionnelle turque sur la question et de l'évolution de sa jurisprudence. Dans une perspective plus pratique, il importe de rappeler que la Cour, à contre-courant de sa jurisprudence antérieure (arrêt du 10 janvier 1991, n° 1990/25, décision 1991/1), a déjà rejeté des recours contre les décrets-lois d'urgence n° 667, 668, 669, 670 et 671.³²

49. Or le décret-loi a commencé à produire ses effets avant même d'être approuvé en novembre 2016 puisque des administrateurs ont été nommés, sur la base d'allégations de participation à des activités liées au terrorisme,³³ en remplacement d'élus locaux suspendus ou révoqués.³⁴

50. La Cour constitutionnelle a été saisie de plusieurs recours individuels en annulation de nominations d'administrateurs. Ces affaires sont toujours en instance.³⁵

³¹ Voir paragraphe 53 du document CDL-AD(2016)037

³² Voir aussi Décision de la Cour Constitutionnelle du 12/12/2016 Reg. No. 2016/166, Déc. No. 2016/159 et Décision du 12/12/2016 Reg. No. 2016/167, Déc. No. 2016/160 stipulant qu'il n'est pas possible de former un recours en contre les décrets lois d'urgence.

³³ Sur la position du gouvernement turc en la matière, voir *Appointments to Municipalities Due to Terror*, <http://www.mia.gov.tr/kurumlar/en.diab/Upload/Belediyeler.pdf>;

³⁴ Voir <http://bianet.org/bianet/siyaset/182431-ohal-de-belediyelere-yonelik-kayyim-islemleri>, où figurent les municipalités dans lesquelles des administrateurs ont été nommés jusqu'au 25 décembre 2016. Dans 34 cas sur 53, les administrateurs avaient été nommés avant l'adoption du décret-loi n° 674 par le Parlement.

³⁵ <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1301945-dbpden-anayasa-mahkemesine-kayyum-asvurusu> (en turc)

2. Respect des règles matérielles relatives à l'état d'urgence

51. Les limites des pouvoirs dont dispose le gouvernement pendant l'état d'urgence sont énoncées à l'article 15 de la Constitution, à l'article 15 de la CEDH et à l'article 4 du PIDCP. L'évaluation des mesures prévues dans le décret-loi n° 674 doit examiner le respect des conditions imposées aux mesures dérogatoires :

- a. le gouvernement doit respecter dans son action la loi sur l'état d'urgence, qui doit notamment traiter de la nature des changements apportés au statut des agents de l'État (paragraphe 2 de l'article 121 de la Constitution) ;
- b. les décrets doivent être nécessités par l'état d'urgence (paragraphe 3 de l'article 121 de la Constitution), et les mesures dérogeant aux garanties apportées en matière de droits de l'homme par la CEDH, le PIDCP et la Constitution turque (doivent être proportionnées) et ne peuvent être prises que dans la stricte mesure où la situation l'exige ;
- c. les décrets ne doivent pas violer les obligations contractées en droit international.

a. Respect de la loi sur l'état d'urgence

52. L'article 121, paragraphe 2, de la Constitution, dit que la portée des pouvoirs d'urgence du gouvernement est définie par la loi sur l'état d'urgence. Le même paragraphe précise notamment que la nature des changements apportés au statut des agents de l'État est définie dans la loi sur l'état d'urgence.

53. Les articles 9 (mesures à prendre), 10 (obligations et mesures à prendre en cas de crise économique grave) et 11 (mesures à prendre en cas de violences) de la loi n°2935 sur l'état d'urgence d'octobre 1983 (loi de 1983) contiennent des listes exhaustives de mesures auxquelles peut recourir le gouvernement.³⁶ Aucune des mesures prévues dans le décret-loi n° 674 en ce qui concerne l'exercice de la démocratie locale ne figure dans ces listes.

54. Les autorités turques font valoir que l'on ne saurait affirmer que la Loi n°2935 établit un monopole concernant les mesures qui peuvent être prises pendant l'état d'urgence.³⁷ Elles estiment que les décrets-lois sont au même niveau dans la hiérarchie des normes que la loi de 1983, et peuvent donc aussi définir les mesures admissibles en état d'urgence. Dans son Avis sur les décrets-lois d'urgence, la Commission de Venise a déjà rejeté cette approche, qui « *rendrait superflu l'article 121, paragraphe 2, de la Constitution. Permettre au gouvernement de s'écarter de cette loi en édictant simplement des décrets ou même des décrets ayant force de loi reviendrait à méconnaître totalement la raison profonde de cette disposition (selon laquelle certaines questions essentielles concernant les états d'urgence devraient être réglementées à l'avance par une loi).* » (paragraphe 70)

55. Cela dit, il reviendra à la Cour constitutionnelle turque et/ou à d'autres juridictions nationales de dire si les mesures autorisant le remplacement par des administrateurs d'élus locaux suspendus, qui ne figurent pas dans la loi de 1983, sont compatibles avec l'article 121 de la Constitution³⁸, et si l'approbation ultérieure du décret-loi par le Parlement peut être considérée comme légitimant les mesures non autorisées par la loi de 1983.

³⁶ Les listes de 1983 ont été modifiées par le décret n° 3076 du 14 novembre 1984 et par le décret 3432 du 21 avril 1988.

³⁷ Note explicative transmise par les autorités turques à la Commission de Venise en ce qui concerne l'avis sur les décrets-lois d'urgence, p. 45 : *l'inclusion de certaines restrictions applicables, de certaines mesures envisageables et de certains pouvoirs pouvant être conférés aux fonctionnaires pendant les périodes d'état d'urgence dans la loi n° 2935 ne supprime pas la possibilité d'adopter une réglementation juridique visant les autres mesures nécessaires et obligatoires. En d'autres termes, on ne saurait affirmer que la loi n° 2935 établit un monopole concernant les mesures envisageables pendant les périodes d'urgence nationale.*

³⁸ Voir paragraphe 77, CDL-AD(2016)037.

b. Respect des exigences de nécessité, de caractère temporaire et de proportionnalité auxquelles doivent satisfaire les mesures dérogatoires

56. En vertu de l'article 15 de la CEDH, toute restriction exceptionnelle des droits individuels n'est admissible que « dans la stricte mesure où la situation l'exige ». De même, le paragraphe 3 de l'article 121 de la Constitution turque permet au gouvernement de promulguer des décrets-lois dont la teneur est rendue nécessaire par l'état d'urgence. La Commission de Venise rappelle à ce propos la position exprimée par la Cour constitutionnelle turque dans son arrêt susmentionné du 10 janvier 1991, où elle disait que le champ d'application des normes créées par décret-loi d'urgence se limite aux questions nécessitées par l'état d'urgence ou la loi martiale ; les questions nécessitées par l'état d'urgence *se bornent aux motifs et buts qui justifient ce dernier*.³⁹ En d'autres termes, toute mesure d'urgence prise par décret-loi d'urgence doit avoir un lien suffisamment étroit avec la situation ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence.

57. Les mesures décidées doivent être nécessaires, mais aussi à caractère temporaire et proportionnées.

58. Dans ses avis précédents, la Commission de Venise disait, en ce qui concerne les normes et principes internationaux en la matière, que la spécificité essentielle de tout régime d'urgence tient à son caractère temporaire.⁴⁰ Des décisions dûment justifiées à la survenance d'une crise publique majeure peuvent ne plus être jugées nécessaires quelques mois plus tard. Les modifications permanentes doivent par ailleurs être apportées à la législation nationale par des lois ordinaires soigneusement rédigées et suffisamment débattues au Parlement avant leur adoption.⁴¹

59. Le principe général de l'État de droit⁴² impose en outre que les mesures soient proportionnées. Comme l'a dit la Commission au paragraphe 29 de son Avis sur les décrets-lois d'urgence, « *la Constitution peut octroyer au gouvernement de très larges pouvoirs d'urgence, sans pour autant conférer à ceux-ci un caractère illimité* » - ce qui y introduirait un mécanisme autodestructeur laissant le pouvoir absolu à l'exécutif en lieu et place du régime de séparation des pouvoirs. De même, l'Assemblée parlementaire a formulé dans sa Résolution 2090(2016) la mise en garde suivante : « *des mesures de contre-terrorisme entraînent des restrictions disproportionnées ou sapent le contrôle démocratique, violant ainsi les libertés fondamentales et la prééminence du droit, au nom de la sauvegarde de la sécurité intérieure.* »⁴³

60. À la lumière de ces principes, les règles mises en place dans le décret-loi n° 674 en ce qui concerne les pouvoirs locaux amènent à se poser de graves questions, qui appellent un examen soigneux.

³⁹Cour constitutionnelle, 10 janvier 1991, n° 1990/25, décision 1991/1.

Voir également A.R. Coban, *Comparing Constitutional Adjudication. A Summer School on Comparative Interpretation of European Constitutional Jurisprudence. 4th Edition, 2009. States of emergency and fundamental rights. Turkey. Fundamental Rights during States of emergency in Turkey*, p. 9.

⁴⁰ Voir Avis sur les décrets-lois d'urgence, paragraphe 78.

⁴¹ Voir CDL-AD(2017)007, paragraphe 17.

⁴² Voir Liste des critères de l'État de droit ; voir également CDL-AD(2011)049, Avis sur le projet de loi sur l'état d'urgence en Arménie, paragraphe 44 (qui dit que même pendant l'état d'urgence, le principe fondamental de l'État de droit doit prévaloir) ; voir également Cour européenne des droits de l'homme (GC), *Dulimi et Montana Management Inc.c. Suisse* ; Cour européenne des droits de l'homme n° 5809/08, 21 juin 2016, paragraphe 145 : « *l'une des composantes fondamentales de l'ordre public européen est le principe de l'État de droit, dont l'arbitraire constitue la négation* ».

⁴³ Résolution 2090(2016), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22481&lang=FR>

i. Nécessité des règles introduites par le décret-loi

61. En ce qui concerne la nécessité des nouvelles règles, la Commission de Venise constate que le décret-loi n'expose pas les motifs pour lesquels les dispositions du paragraphe 1 de l'article 45 de la loi sur les municipalités ne peuvent être considérées comme suffisantes dans la lutte contre le terrorisme. Elles prévoient en effet que si un maire est suspendu ou arrêté, le gouverneur de la province convoque le conseil municipal, qui élit un adjoint au maire. La Commission voit mal comment l'état d'urgence déclaré en juillet 2016 nécessite la suppression de la nature élective des organes des pouvoirs publics (avec ses effets sur le droit des citoyens d'élire leurs représentants locaux) « dans la stricte mesure où la situation l'exige » et à un degré justifiant le recours au décret-loi d'urgence. La suppression des organes démocratiques des collectivités locales doit s'appuyer sur un motif contraignant et impératif, que la Commission ne discerne pas.

62. Il semblerait que, comme le notait le Congrès,⁴⁴ les décrets-lois pris à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016 ont « permis la prise de nouvelles mesures, certes pour tirer les conséquences de la tentative de coup d'État et poursuivre les responsables de cette tentative qu'il convient de dénoncer, mais aussi pour renforcer le dispositif préexistant de lutte contre le terrorisme en général ». Cela serait compréhensible, eu égard à la situation engendrée en Turquie par le coup d'État avorté, et compte tenu des menaces et attentats terroristes auxquels le pays a été en butte après juillet 2016. Cela dit, l'impact des règles introduites par le décret-loi n° 674 sur l'exercice de la démocratie locale en Turquie conduit à se demander si ces menaces les rendent vraiment nécessaires. La Commission observe à cet égard que le Congrès,⁴⁵ « considère que la pratique en vigueur dans la plupart des États européens - y compris la Turquie jusqu'en septembre 2016 - selon laquelle un maire élu légitimement révoqué est remplacé par un nouveau maire élu par le conseil municipal offre une garantie suffisante contre toute activité illégale et mérite d'être maintenue ».

63. Le décret-loi ne clarifie pas non plus le rapport entre les autres mesures autorisées par les articles 38 *in fine* et 39 du décret-loi, qui se traduisent par de strictes restrictions à l'exercice effectif de l'autonomie locale dans les communes concernées (possibilité que d'autres organismes ou organisations publiques, coordonnées et approuvées par le bureau du gouverneur, assurent des services municipaux, ou procèdent à des transferts de ressources financières, à des confiscations de biens, etc.) et les raisons qui ont conduit à déclarer l'état d'urgence telles qu'elles ont été données par les autorités turques au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe lorsqu'elles l'ont averti de la déclaration de l'état d'urgence (se reporter au commentaire de la section C). La note explicative sur le décret-loi remise par les autorités turques dans le cadre de la communication avec le Secrétaire Général⁴⁶ ne contient qu'une description des mesures prévues dans le décret, sans justification.

ii. Proportionnalité et caractère temporaire des règles introduites par le décret-loi

64. En définissant de nouvelles règles sur la façon de pourvoir les postes de maires, d'adjoints ou de conseillers municipaux, même si elles ne s'appliquent qu'au cas où le titulaire de la fonction est soupçonné d'activités liées au terrorisme, le décret-loi met en place des mesures structurelles (d'ordre général) qui dépassent la durée et le but de l'état d'urgence.

65. En effet, le décret-loi ne précise pas que ces règles deviendront caduques à la fin de l'état d'urgence. Il ne dit rien non plus des rapports entre les nouvelles règles et les autres dispositions restées inchangées de la loi sur les municipalités.

⁴⁴ CG32(2017)13final, paragraphe 3

⁴⁵ Recommandation 397 (2017), 29 mars 2017, (voir Document CG32(2017)13, exposé des motifs, corapporteurs : Anders KNAPE, Sweden (L, EPP/CCE) et Leendert VERBEEK, Netherlands (R, SOC)

⁴⁶ Voir <https://rm.coe.int/16806a2e3c>

66. La Commission de Venise rappelle que, comme elle l'indiquait au paragraphe 80 de son avis sur les décrets-lois, « *les dispositions des décrets-lois d'urgence devraient cesser de produire leurs effets juridiques à l'expiration de l'état d'urgence. Il convient de ne pas introduire de changements permanents à la législation par le biais de décrets-lois et d'abandonner cette prérogative au législateur ordinaire. Cette règle revêt un aspect particulièrement important pour l'existence de recours effectifs : certains aspects des procédures de recours peuvent être modifiés, sans pour autant que cette pratique soit totalement abolie. Le gouvernement ne devrait pas être autorisé à soustraire ses propres actes au contrôle judiciaire ou à modifier les règles de procédure de manière à rendre ce contrôle inopérant. De même, le gouvernement ne devrait pas être en mesure d'adapter des règles affaiblissant la position d'autres institutions étatiques indépendantes, notamment en modifiant leur composition, leurs principes de fonctionnement, etc.* » La Commission répète qu'à son avis, « même l'approbation *a posteriori* des décrets-lois d'urgence par le Parlement ne devrait pas aboutir à la légitimation permanente des mesures prévues par ces instruments. La Constitution turque établit un cadre légal spécial pour gérer les situations d'urgence, lequel n'est pas adapté à la promulgation de règles permanentes. » Tous les changements structurels doivent être proposés et examinés dans le respect des règles et procédures ordinaires, conformément à la Constitution turque, une fois la période d'urgence passée.⁴⁷

67. L'introduction de modifications permanentes dans la loi sur les municipalités par le biais d'un décret d'urgence est d'autant plus sujette à caution que la Commission de Venise a appris qu'une modification visant à permettre au gouvernement central de nommer des agents administratifs pour remplacer les maires élus avait déjà figuré au programme du gouvernement avant le 19 août 2016, dans le projet de loi n 411. Cette modification avait été retirée du projet en raison de la vive opposition qu'elle avait soulevée au Parlement.⁴⁸ Cette information renforce l'impression que les mesures prévues dans le décret-loi ont (aussi) en fait été conçues et/ou sont utilisées pour régler des problèmes plus généraux auxquels les autorités turques estiment avoir à faire face, mais qui ne sont pas nécessairement liés à la gestion de l'état d'urgence.

68. La proportionnalité du système créé par l'article 38 est d'autant plus contestable que la désignation d'un nouveau maire, député ou conseiller municipal semble avoir valeur définitive, puisque la réintégration n'est pas prévue dans le décret-loi si l'accusation d'aide ou de soutien au terrorisme et à des organisations terroristes ne débouche pas sur une condamnation. Selon les Commentaires du Gouvernement turc sur le projet d'Avis (transmis à la Commission de Venise le 3 octobre 2017), dans la pratique, il a été procédé à la réintégration de 8 membres de conseils municipaux à l'encontre desquels il n'y avait aucune condamnation pénale pour aide à ou complicité avec des actes terroristes.

69. Le paragraphe 1 de l'article 45 non modifié de la loi sur les municipalités prévoit que le nouveau titulaire du poste vacant occupe la fonction, en attendant la décision définitive de la justice, pendant une période limitée, étroitement liée au mandat du titulaire précédent : jusqu'à la fin du mandat du maire précédent pour un maire nouvellement élu ; jusqu'à l'élection d'un nouveau maire ou jusqu'à ce que le maire suspendu, révoqué ou arrêté reprenne ses fonctions dans le cas d'un adjoint. L'article 47 de la loi sur les municipalités exige spécifiquement que la suspension prononcée à titre conservatoire soit régulièrement réexaminée, et levée si l'autorisation n'est pas donnée d'ouvrir l'enquête, si la justice conclut à un non-lieu, si l'action publique est abandonnée ou en cas d'acquiescement. Quoi qu'il en soit, dans le régime créé par la loi sur les municipalités, les élections suivantes mettent un terme au mandat des nouveaux titulaires des fonctions.

⁴⁷ Voir Avis sur les décrets-lois d'urgence, paragraphe 90.

⁴⁸ Voir entre autres Union of South-eastern Anatolia Region Municipalities (GABB), *Report on local Governments et Appointments of Trustees to Municipalities*, 29 November 2016, p. 9.

70. Le décret-loi ne répond pas à deux questions : a) qu'advient-il de l'élu local suspendu si les accusations de terrorisme ne sont pas confirmées par la justice ? b) que se passe-t-il lorsque le mandat du précédent titulaire prend fin et de nouvelles élections sont organisées ? Les rapports entre le nouveau paragraphe 2 ajouté par le décret-loi à l'article 45 de la loi sur les municipalités, le paragraphe 1 existant de l'article 45 et d'autres dispositions de la loi en la matière ne sont en fait pas abordés.

71. Tout cela contraint la Commission à conclure que la nouvelle règle a de très larges répercussions et l'amène à se demander s'il est envisagé que dans le futur, à chaque vacance d'un poste d'élu local imputable à des motifs liés au terrorisme, la fonction devra être remise à une personne nommée par les autorités de l'État pour une durée laissée à leur discrétion. S'il s'agit bien du but de la nouvelle règle, elle est en claire contradiction avec les principes de l'autonomie locale (voir commentaire plus spécifique ci-dessous).

72. Enfin, le caractère rétroactif de l'article 40 du décret-loi est extrêmement inquiétant ; il introduit à titre temporaire à l'article 9 de la loi sur les municipalités (dispositions transitoires) une disposition permettant de remplacer par un fonctionnaire nommé un élu suspendu avant l'entrée en vigueur du texte (et remplacé, selon le droit ordinaire, par un membre élu du conseil municipal). Il convient de rappeler que, de l'avis de la Commission de Venise, le principe de non-rétroactivité fait partie intégrante de l'État de droit : « *une personne doit connaître par avance les conséquences de ses actes. La législation doit donc être prévisible (voir II.B.3 ci-dessus) et le droit, spécialement le droit pénal, non rétroactif. En droit civil et administratif, la rétroactivité peut aussi porter atteinte à des droits et intérêts juridiques. Cependant, en dehors du droit pénal, la restriction rétroactive de droits de l'individu ou la création de nouvelles obligations peuvent être admissibles, mais uniquement dans l'intérêt public et dans le respect du principe de proportionnalité (même dans le temps). Le législateur ne devrait pas se mêler de la façon dont les cours et tribunaux appliquent la législation en vigueur.* »⁴⁹

c. Respect des obligations contractées en droit international

73. L'article 15 de la Constitution turque dit que l'exercice des libertés et droits fondamentaux peut être partiellement ou intégralement suspendu pendant l'état d'urgence, ou que des mesures dérogeant aux garanties inscrites dans la Constitution peuvent être prises dans la mesure où la situation l'exige, pour autant qu'elles ne contreviennent pas aux obligations contractées en droit international.

74. Les nouvelles règles introduites par le décret-loi ayant un impact notable sur le fonctionnement démocratique de la démocratie locale en Turquie, il est indispensable d'examiner la compatibilité des dispositions du décret-loi en la matière avec les obligations contractées par la Turquie dans le domaine de l'autonomie locale, particulièrement celles qui découlent de la Charte européenne de l'autonomie locale.

C. Respect des obligations contractées par la Turquie en droit international en matière d'autonomie locale

75. La Turquie est donc partie à la Charte européenne de l'autonomie locale. La Charte ne contient pas de disposition autorisant les parties à déroger à ses dispositions pendant l'état d'urgence. Ce qui veut dire que la Turquie, comme toutes les parties, est tenue de mettre dûment en œuvre les dispositions de la Charte qu'elle a ratifiées, même en régime d'état d'urgence.

76. La Constitution turque comporte d'importantes garanties dans ce domaine, tout en conservant le principe de la tutelle administrative de l'administration centrale sur les collectivités

⁴⁹ Voir CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'État de droit, paragraphe 62.

locales dans le but de garantir le fonctionnement des services locaux conformément au principe de l'intégrité de l'administration, de préserver l'uniformité du service public, de protéger l'intérêt public et de répondre convenablement aux besoins locaux (article 127).

77. L'article 3 de la loi sur les municipalités, dans le sillage de l'article 2 de la Charte, affirme que les municipalités ont des pouvoirs autonomes sur le plan administratif et financier.

78. Comme expliqué à l'article 3 de la Charte, l'autonomie locale repose sur le droit et la capacité des collectivités locales, exercés par des conseils ou des assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel, de gérer une part importante des affaires publiques dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations. Plus concrètement, cela veut dire :

a) que les organes des collectivités locales doivent être élus par le peuple, qui doit jouir du droit d'élire ses responsables locaux en toute liberté ;

b) que les organes élus des collectivités locales doivent avoir les possibilités juridiques et pratiques de régler et de gérer par eux-mêmes les affaires publiques de la collectivité locale.

79. Les nouvelles règles figurant dans le décret-loi n° 674 affectent l'autonomie locale en Turquie en ce qui concerne ces deux exigences de l'article 3 de la Charte, surtout si l'on tient compte de leur caractère non temporaire.

1. Nature élective des pouvoirs locaux

80. La Commission de Venise rappelle que l'élection par le peuple des organes des collectivités locales est l'un des principes découlant de l'article 127 de la Constitution turque. L'article 38 du décret-loi remplace les élections libres au suffrage universel (en vue de la sélection des représentants locaux et de la formation des autorités locales) par des nominations opérées par les autorités de l'État ; il modifie donc dans les communautés concernées la nature même des pouvoirs locaux censés représenter la volonté et les choix de la population locale, et altère ainsi la légitimité de leur action. Cela pose aussi des problèmes de redevabilité des personnes nommées aux fonctions vacantes à l'égard de la communauté ou de la population locale.

81. Le décret-loi ne touche pas que les (potentiellement) responsables d'infractions liées au terrorisme, il aura et a déjà eu des conséquences pratiques pour le travail des organes locaux élus et de leurs membres qui ne font pas l'objet de soupçons de cette nature.

82. L'article 38 dit que le conseil municipal ne se réunit que sur convocation du maire dans les municipalités concernées, et que les compétences et les pouvoirs du conseil municipal, des comités et des commissions sont exercés par les membres du comité visé à l'article 31 de la loi sur les communautés (le « comité municipal », un organe mixte composé d'élus issus du conseil municipal et de membres nommés par le maire parmi les chefs des unités administratives et des services financiers). Ce nouveau régime s'éloigne beaucoup en pratique du principe de gestion des affaires locales par des organes locaux élus. La Commission souligne que, comme l'observait le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, cela pose des problèmes fondamentaux en ce qui concerne les principes de la démocratie locale, et pourrait susciter le mécontentement au sein des populations locales concernées, qui pourraient se sentir collectivement punies.⁵⁰

⁵⁰ *Memorandum on the human rights implications of the measures taken under the state of emergency in Turkey*, by Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [The Commissioner - CommDH\(2016\)35 / 7 October 2016](#) (en anglais).

Vie politique et droits politiques des élus locaux et de leurs électeurs

83. Les mesures qu'autorise le décret-loi auront aussi un impact sur la vie politique des communautés locales auxquelles elles ont été ou seront appliquées, avec des conséquences directes pour la façon dont les décisions politiques se prennent en leur sein. La question a été abordée par les rapporteurs du Congrès dans le rapport de la mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie. On y lit en particulier que « *dans certaines communes du sud-est, le remplacement de conseillers municipaux avait eu pour effet de changer la majorité au sein des conseils* ». ⁵¹

84. Il semble donc évident que les nouvelles règles autorisent un changement considérable de mode de formation des organes des collectivités locales (la désignation se substituant à l'élection), et qu'elles affectent ainsi l'exercice effectif des droits électoraux individuels des maires et des autres élus locaux, ainsi que de leurs électeurs.

85. Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il est dit que l'article 3 du Protocole additionnel ne s'applique pas en principe aux élections aux organes exécutifs locaux, ⁵² ce qui veut dire que la question ne peut être abordée dans le système de protection de la CEDH. Le droit de voter, d'être élu et d'avoir des activités politiques garanti à l'article 67 de la Constitution turque ne figure pas dans la liste des droits non dérogeables de l'article 15 de la Constitution. Les autorités turques disposent donc d'une large marge d'appréciation dans l'évaluation de la nécessité des mesures d'urgence restreignant les droits politiques des élus et de leurs électeurs.

86. On peut envisager que, dans les circonstances exceptionnelles qui caractérisent l'état d'urgence, la restriction de ces droits puisse être jugée nécessaire parmi les mesures prises pour gérer convenablement la situation qui a débouché sur la déclaration de l'état d'urgence ou en est issue. Mais le paragraphe 3 de l'article 121 de la Constitution dit clairement que le champ d'application des décrets d'urgence est limité aux questions nécessitées par ce dernier ; et le paragraphe 1 de l'article 15 de la Constitution prévoit que la suspension des droits constitutionnels n'est admissible que dans la mesure où la situation l'exige. Ces mesures doivent donc satisfaire à l'exigence de proportionnalité. ⁵³ Au vu des observations figurant dans le présent rapport en ce qui concerne la nécessité des nouvelles règles et leur caractère non temporaire, la Commission n'est pas persuadée que, malgré la large marge d'appréciation dont disposent les autorités turques en ce domaine, les conséquences de ces mesures pour l'exercice des droits politiques au niveau local satisfont à l'exigence de proportionnalité posée par la Constitution turque. En fin de compte, ce manque de proportionnalité entraîne une violation de l'article 3 de la Charte, car il porte atteinte au « droit et à la capacité » des autorités locales élues, à « réglementer et à gérer une part substantielle des affaires publiques sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de la population locale ».

2. Pouvoirs des autorités locales et contrôle de ces dernières

87. Le décret-loi organise par ailleurs la gestion des affaires locales dans les municipalités qui « affectent négativement », d'une façon directe ou indirecte, la lutte contre le terrorisme ou la violence ; il le fait d'une manière qui peut se traduire par une mainmise des autorités centrales sur les municipalités concernées (voir la dernière partie de l'article 38 et l'article 39). Les services touchés par les « perturbations » observées seront assurés par le bureau du

⁵¹ Voir CG32(2017)13, 29 mars 2017, paragraphe 42.

⁵² Voir *Cherepkov c. Russie* (décision), n° 51501/99, Cour européenne des droits de l'homme 2000 - I, 25 janvier 2000

⁵³ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2015)036, qui renvoie à la Recommandation 375 (2015) du Congrès, paragraphe 19(vi). Voir également le rapport du Congrès sur les conditions d'éligibilité à des fonctions électives locales et régionales, G/2015(28)7FINAL, 26 mars 2015. (en italien, russe et allemand)

gouverneur lui-même ou par divers organismes et organisations de l'État, sous sa direction et moyennant son approbation. Cela vaut aussi en matière financière, et peut se traduire par la confiscation des ressources de la municipalité si le bureau du gouverneur constate qu'elles ont servi à soutenir le terrorisme et la violence. L'article 39 permet aussi aux autorités de l'État de renvoyer et de réintégrer le personnel concerné.

88. La Commission ne peut que s'interroger sur la compatibilité de cette approche de l'autonomie locale avec les exigences de l'article 4 de la Charte, à laquelle la Turquie est partie, et qui a donc valeur contraignante pour elle. Le paragraphe 4 de l'article 4 dit que « *les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières* » ; une autre autorité ne peut s'ingérer dans leur exercice que si la loi le prévoit. Le paragraphe 2 de l'article 4 dit que les collectivités locales ont « toute latitude » pour exercer librement les pouvoirs qui leur sont conférés (comme l'exige l'article 7 de la Charte). De plus, la Commission de Venise rappelle le Préambule de la Charte lui-même, et en particulier le considérant selon lequel « les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique », ce qui suppose de définir pour elles une place effective dans la structure de l'État et la possibilité pour les citoyens de participer à leur gestion ». ⁵⁴ On peut douter que le régime des règles instaurées par le décret-loi laisse les organes élus des collectivités locales assurer la gestion « effective » des communautés qu'elles servent.

89. Il paraît également évident, à la lumière de ce qui précède, que dans les municipalités fonctionnant sous le régime mis en place par les articles 38 et 39 du décret-loi, l'autorité exercée sur les collectivités locales ira au-delà du simple *contrôle de légalité et de constitutionnalité* de leurs activités, comme le voudrait le paragraphe 2 de l'article 8 de la Charte. On peut difficilement également, juger que les nouvelles règles qu'introduit le décret-loi puissent être considérées comme compatibles avec le paragraphe 1 de l'article 8 de la Charte, qui dit que « *tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi* ». Le paragraphe 3 de l'article 8 de la Charte ⁵⁵ dit par ailleurs que le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention et l'importance des intérêts à préserver.

90. Autre source d'inquiétude : l'article 39 du décret-loi dit qu'il appartient au seul bureau du gouverneur (« *governorship* ») - puisque le texte ne précise pas les critères de décision - d'apprécier s'il y a eu ou non, dans une commune, des *perturbations* de services qui affectent ou affecteront négativement la lutte contre le terrorisme ou la violence.

91. L'article 57 de la loi sur les municipalités, auquel l'article 39 du décret-loi ajoute la règle ci-dessus, charge le « juge de paix » de déterminer, à la demande du ministre de l'Intérieur, s'il y a eu négligence grave dans les services municipaux, avant de donner au gouverneur l'autorisation de remédier aux défaillances observées en recourant au matériel, au personnel et à d'autres ressources de la municipalité. L'article 39 du décret-loi ne prévoit pas l'intervention du « juge de paix », ni aucun contrôle juridictionnel de la décision du gouverneur (alors que l'article 57 habilite la municipalité à soumettre une pétition au tribunal civil de première instance pour contester la décision du « juge de paix » émise à la demande du ministre de l'Intérieur). À la ratification de la Charte, la Turquie ne s'est pas jugée liée par l'obligation énoncée à l'article 11 de protection juridique de l'autonomie locale (droit des collectivités locales à disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale consacrés dans la Constitution et la législation interne) ; cette protection de la loi n'en est pas moins garantie à l'article 57 de la loi sur les

⁵⁴ Voir CG32(2017)13final, paragraphe 52.

⁵⁵ Il est rappelé que la Turquie a pris des engagements uniquement au titre des paragraphes 1 et 2 de la Charte (voir note de bas de page 9).

municipalités. La règle de l'article 39 étant introduite dans la loi sur les municipalités avec valeur d'exception, il semblerait que la protection juridique offerte dans le régime général ne s'applique pas ici. Selon les commentaires du Gouvernement turc concernant le projet d'Avis, la protection juridique est assurée par l'article 125 de la Constitution, selon lequel "[t]ous les actes et décisions de l'administration peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire." Ceci étant, comme stipule par l'article 125 de la Constitution, le recours judiciaire est limité "au contrôle de la légalité des actes et décisions administratifs et il ne peut en aucun cas être utilisé comme contrôle d'opportunité", ce qui signifie que, en l'absence de tout critère dans le décret-loi, le bureau du gouverneur a la discrétion de décider s'il y a eu ou non des dysfonctionnements de service dans la municipalité.

92. Dans l'opinion de la Commission de Venise, ce contrôle renforcé qu'exerce le gouverneur revient à un pouvoir étendu et discrétionnaire des représentants de l'État sur la municipalité, ses organes élus, son personnel et ses ressources. Ces pouvoirs peuvent bien être créés dans le seul contexte d'activités soupçonnées de présenter un caractère terroriste, ils ne sont pas limités aux circonstances exceptionnelles qui caractérisent l'état d'urgence. Comme l'observait le Congrès, les changements introduits par le décret-loi dans la loi sur les municipalités peuvent donc être considérés comme le signe d'un mouvement plus général allant au-delà des exigences de l'état d'urgence pour ouvrir la voie à une nouvelle sorte de « recentralisation » de l'administration locale publique turque⁵⁶. Cela est problématique tant du point de vue des règles nationales et internationales relatives à l'état d'urgence que vis-à-vis des engagements pris par la Turquie en matière d'autonomie locale au titre de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

III. Conclusion

93. La Commission de Venise reconnaît, comme elle l'a déjà fait, qu'il a pu être judicieux de prendre certaines mesures exceptionnelles tout de suite après le coup d'état avorté du 15 juillet 2016, alors que les autorités turques faisaient face à un dangereux complot armé. Elles avaient donc alors de bonnes raisons de déclarer l'état d'urgence.

94. La Commission n'en rappelle pas moins que l'objectif principal de l'état d'urgence est de restaurer l'ordre juridique démocratique, et qu'il ne devrait pas enfreindre les limites posées par la Constitution ni les obligations découlant du droit interne ou international. Cela veut en particulier dire que seules devraient être prises les mesures qu'appelle la menace justifiant la déclaration de l'état d'urgence, et que leur durée devrait être limitée à celle de ce dernier.

95. Dans son avis de 2016 sur les décrets-lois, la Commission concluait que le gouvernement avait interprété de manière trop large les pouvoirs extraordinaires qui lui avaient été conférés, et avait pris des mesures allant au-delà de ce qui est autorisé par la Constitution et le droit international.

96. Les dispositions du décret-loi n° 674 relatives au fonctionnement de la démocratie locale suscitent les mêmes inquiétudes pour ce qui est du respect des règles procédurales et matérielles de l'état d'urgence, ainsi que des principes de l'autonomie locale énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale - à laquelle la Turquie est partie.

97. Il est particulièrement inquiétant que la législation d'urgence habilite les autorités centrales, au titre de la lutte contre le terrorisme, à désigner des maires, des adjoints et des conseillers municipaux non élus, et à exercer sans contrôle juridictionnel un contrôle discrétionnaire sur le fonctionnement des municipalités concernées.

⁵⁶ Voir également Congrès, CG32(2017)13, 29 mars 2017, paragraphe 52.

98. Cela est d'autant plus préoccupant que les nouvelles règles, dont la nécessité paraît douteuse, même en régime d'urgence, apportent des changements de nature structurelle, non limités dans le temps, au système d'autonomie locale en place en Turquie, fondé sur l'élection des organes locaux par la population locale.

99. La Commission de Venise rappelle que les autorités locales sont l'un des piliers de la société démocratique, et que leur élection par la population locale joue un rôle essentiel dans la participation du peuple à la vie politique. La bonne mise en œuvre des principes de l'autonomie locale contribue à la gestion démocratique, efficace et responsable des affaires publiques à l'échelon local.

100. La Commission de Venise appelle donc les autorités turques :

- à abroger les dispositions du décret-loi n° 674 qui ne sont pas strictement requises par l'état d'urgence, en particulier les règles permettant de pourvoir par nomination des postes vacants de maires, d'adjoints aux maires ou de conseillers municipaux ;
- à veiller à ce que la durée de validité des règles introduites par le décret-loi n° 674 n'aille pas au-delà de la fin de l'état d'urgence, et à ce que toute mesure permanente affectant la démocratie locale soit prise sous le régime des lois et procédures ordinaires, et dûment examinée par le Parlement ;
- à introduire des dispositions assurant un contrôle juridictionnel approprié des mesures prises par les gouverneurs dans les municipalités lorsque des pouvoirs spéciaux sont créés à ce niveau au titre de la lutte contre le terrorisme ;
- à mettre en place des règles et des cadres adéquats de réintégration des élus locaux suspendus ou révoqués lorsque l'accusation d'infraction liée au terrorisme ne débouche pas sur une condamnation pénale.

101. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités turques pour leur fournir toute l'assistance dont elles pourraient avoir besoin dans ce domaine.