

37e SESSION

Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019)

Recommandation 439 (2019)¹

1. Faisant suite aux invitations des autorités nationales, en date des 22 février et 20 mai 2019, à observer les élections locales tenues en Turquie le 31 mars et la nouvelle élection du maire métropolitain tenue à Istanbul le 23 juin 2019, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 4, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;

b. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122), ratifiée par la Turquie le 9 décembre 1992 ;

c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès sur l'organisation pratique des missions d'observation d'élections.

2. Il rappelle que la tenue d'élections locales et régionales véritablement démocratiques fait partie du processus d'établissement et de maintien de la gouvernance démocratique. L'observation des élections locales est un élément clé du rôle du Congrès en tant que gardien de la démocratie au niveau local et régional.

3. Les élections locales tenues en 2019 en Turquie ont été le deuxième scrutin organisé depuis le référendum constitutionnel de 2017, qui a remplacé le régime parlementaire de la Turquie par un régime présidentiel. Les partis politiques ont majoritairement fait campagne au sein de deux groupes, selon qu'ils étaient favorables ou opposés au Gouvernement et au Président. Ce contexte, combiné à la situation économique difficile du pays et aux réponses du Gouvernement et du Président aux problèmes de sécurité actuels, a fait du scrutin local une occasion d'exprimer un avis sur le régime présidentiel. Il a aussi élevé la portée de ces élections aux niveaux national et international, ce qui s'est traduit notamment par une vaste couverture médiatique internationale.

4. Le Congrès note avec satisfaction que, globalement, les deux scrutins se sont déroulés dans l'ordre et ont été administrés de façon satisfaisante. Dans l'ensemble, les commissions de bureau de vote (CBV) ont accompli leurs tâches techniques et procédurales avec compétence. Une vaste majorité des personnels électoraux avaient reçu une formation et pouvaient disposer d'une aide et d'un soutien. La formation et le soutien ont été intensifiés lors de la nouvelle élection tenue à Istanbul le 23 juin, en partie peut-être en raison du fait que la décision du Conseil électoral suprême (CES) d'organiser cette nouvelle élection reposait sur des irrégularités de procédure. Le taux de participation aux deux élections a été remarquablement élevé.

5. Les deux scrutins ont été précédés d'une campagne pluraliste et dynamique. Celle du scrutin du 31 mars s'est caractérisée par une forte présence des membres du Gouvernement et du Président de la République. La rhétorique employée lors de la campagne a souvent été conflictuelle, voire

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 30 octobre 2019, 1^{ère} séance (voir le document CG37(2019)14, exposé des motifs), rapporteur : Andrew DAWSON, Royaume-Uni (R, CRE).

agressive, entachée de nombreux cas de propos incendiaires, consistant par exemple à affirmer que des candidats ou des partis politiques soutenaient les terroristes ou le terrorisme. Fait positif, lors de la nouvelle élection du maire d'Istanbul les deux principaux candidats ont pu confronter leurs points de vue lors d'un débat télévisé, ce qui n'était pas arrivé en Turquie depuis dix-sept ans.

6. La campagne électorale officielle a débuté dix jours seulement avant le jour du scrutin et s'est achevée à 18 heures la veille du vote. Des règles plus strictes, notamment pour ce qui concerne l'utilisation abusive de ressources administratives, ne se sont appliquées que pendant ces dix jours. Les ministres et les députés étaient soumis à des règles diverses, à la différence du Président de la République dont la présence dans les deux campagnes n'était pas réglementée. L'image du Président a été largement utilisée dans la campagne des élections du 31 mars.

7. La législation turque ne régit pas de manière détaillée le financement des partis et des campagnes, et le financement des partis politiques manque de transparence, ce qui ne contribue pas à ce que tous les candidats soient sur un pied d'égalité lors de la campagne électorale.

8. Le pluralisme de la presse et l'égalité d'accès aux médias pour les partis politiques ont reculé ces dernières années. Le parti au pouvoir a occupé une place dominante tant dans les médias de radiodiffusion que dans la presse écrite. Des journalistes ont indiqué à la délégation du Congrès qu'ils faisaient parfois l'objet de menaces et de mesures d'intimidation. Les radiodiffuseurs ont affirmé faire l'objet de restrictions abusives qui entravent leur capacité à décider des reportages qu'ils diffusent, bien que l'autorité de régulation de la radiodiffusion ait vigoureusement démenti l'existence d'une censure. Les médias sociaux ont été le lieu d'une campagne animée et ont permis aux partis d'opposition de faire entendre leur point de vue.

9. Les partis d'opposition ont affirmé à la délégation du Congrès que le Gouvernement veillait à ce que des membres des forces de sécurité soient ajoutés aux listes d'électeurs en différents endroits, principalement dans les régions kurdes, afin de peser sur le scrutin.

10. Bien que l'état d'urgence ait été levé depuis les élections présidentielles et législatives de juin 2018, certains décrets d'urgence ont encore marqué de leur empreinte le contexte général des élections locales de 2019, avec des répercussions sur divers secteurs de la société turque parmi lesquels l'autonomie locale. Après les élections du 31 mars, certains maires nouvellement élus se sont vu refuser l'investiture, au profit des candidats arrivés seconds.

11. Les amendements législatifs de 2018 ont aussi eu un impact sur le déroulement des élections locales du 31 mars et de la nouvelle élection du maire d'Istanbul du 23 juin 2019. C'est le cas notamment des nouvelles règles selon lesquelles seuls les fonctionnaires peuvent être désignés présidents et vice-présidents des commissions de bureau de vote (CBV). Cette obligation prévue par la loi a joué un rôle déterminant dans la décision du Conseil électoral suprême (CES) de convoquer de nouvelles élections à Istanbul.

12. De même, des électeurs résidant dans le même immeuble peuvent maintenant être rattachés à des bureaux de vote différents, pour des raisons de secret du vote, et des bureaux de vote peuvent être déplacés et fusionnés pour des raisons de sécurité. Ces dispositions, combinées à celles qui permettent désormais une présence accrue des forces de l'ordre dans les bureaux de vote et à proximité, ont suscité l'inquiétude de l'opposition et de la société civile, eu égard en particulier à leur impact spécifique dans les circonscriptions du sud-est de la Turquie. Il est à noter que ces mesures, introduites initialement lors de l'état d'urgence, ont ensuite été transposées dans la législation ordinaire.

13. La législation ne permet pas la présence d'observateurs de la société civile du pays ni d'observateurs internationaux, ce qui est contraire à certains engagements internationaux de la Turquie. La délégation du Congrès s'est vu accorder l'accréditation en vertu d'une mesure spécifique du CES, ce qui a été vivement apprécié et a fait du Congrès la seule organisation internationale à observer les élections locales de 2019. Il est à noter que certains membres de nos délégations se sont parfois heurtés à une hostilité déraisonnable et injustifiée.

14. La Constitution turque garantit d'une manière générale le droit à la liberté d'expression, mais permet aussi des restrictions relativement importantes de la liberté des médias en vertu des lois relatives à la lutte contre le terrorisme et à internet. Le Code pénal sanctionne aussi de manière extensive la diffamation, en cas d'offense à l'encontre de la nation et de l'État, des responsables

publics et du Président, ce qui a créé un climat général d'oppression concernant les critiques contre le Gouvernement, y compris de la part de journalistes et dans le cadre des élections locales de 2019.

15. La Turquie peut légitimement être fière qu'un aussi grand nombre de citoyens aient exercé leur droit de vote. La réglementation électorale du pays permet l'utilisation d'urnes mobiles pour aider les citoyens qui, du fait d'un handicap, sont dans l'incapacité de se rendre dans un bureau de vote. Un recours plus fréquent à de tels moyens permettrait à ces personnes d'accéder plus facilement aux bureaux de vote et renforcerait le taux de participation au niveau local.

16. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les autorités de Turquie, en particulier :

a. à clarifier la législation électorale et à harmoniser toutes les lois relatives aux élections afin de donner à celles-ci un cadre cohérent ;

b. à lever les restrictions excessives des libertés d'association, de réunion et d'expression afin de rétablir un climat pleinement favorable à la tenue d'élections véritablement démocratiques, conformément aux engagements internationaux de la Turquie ;

c. à réviser les amendements législatifs de 2018 relatifs à la conduite des élections, en particulier la disposition selon laquelle seuls des fonctionnaires peuvent être désignés présidents et vice-présidents des commissions de bureau de vote, à la lumière de l'avis 926(2018) de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe ;

d. de même, à réviser les dispositions relatives à la possibilité de déplacer et de fusionner des bureaux de vote, à la présence accrue de forces de l'ordre pour des raisons de sécurité et à la possibilité de rattacher des électeurs résidant dans le même immeuble à des bureaux de vote différents afin de garantir le secret du vote ;

e. à donner plus de transparence aux décisions de tous les niveaux de l'administration électorale afin de garantir la cohérence et l'intégrité du processus et la stabilité du cadre électoral ; à renforcer le recours juridictionnel effectif et l'intégrité juridique du mécanisme de règlement des litiges électoraux ;

f. à explorer des solutions pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du CES et à envisager que ses décisions puissent être soumises au contrôle d'un organe juridictionnel indépendant statuant en dernier ressort ;

g. à renforcer la formation des membres des commissions de bureau de vote, y compris ceux qui sont nommés par les partis politiques, concernant la législation électorale et les procédures applicables le jour du scrutin, ainsi que sur le rôle et l'importance des observateurs électoraux nationaux et internationaux présents dans les bureaux de vote ;

h. à introduire des dispositions concernant les élections des mukhtars de quartier, en particulier sur les conditions de campagne et l'uniformisation des scrutins ;

i. à lever les restrictions applicables au droit de vote pour les élèves officiers et les conscrits, ainsi que les autres restrictions générales du droit de vote ;

j. à accorder une attention accrue à l'exactitude des listes d'électeurs, conformément à la Résolution 378(2015) du Congrès ;

k. à accorder également une attention aux droits de vote des migrants et des PDI, conformément à la Résolution 431(2018) du Congrès ;

l. à supprimer les conditions excessivement restrictives pour l'inscription des candidats et à harmoniser la législation électorale afin que les candidats autorisés à se présenter aux élections législatives puissent aussi se présenter aux élections locales ; à veiller à ce que les candidats autorisés à se présenter à l'élection puissent exercer leur mandat s'ils sont élus ;

m. à réviser les dispositions applicables à la période de campagne électorale, en allongeant cette période ; à renforcer les dispositions visant à prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives d'une manière générale et en particulier pendant toute la campagne préélectorale, y

compris pendant les deux phases prévues par la loi ; et à établir des règles contraignantes équitables et égales pour l'ensemble des responsables politiques du pays, y compris le Président de la République, sur la manière dont ils peuvent participer aux élections ;

n. à améliorer les dispositions sur le financement des partis et des campagnes, par exemple en définissant un plafond pour les dépenses de campagne, et à établir un mécanisme de contrôle efficace afin de garantir la transparence, l'intégrité et la responsabilité, conformément à la recommandation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe ;

o. à réviser les dispositions relatives à l'environnement des médias d'une manière générale et en particulier tout au long de la période de campagne électorale ; à mettre en place un organe impartial et efficace de surveillance des médias, afin de garantir que l'égalité des chances en termes de couverture médiatique avant, pendant et après les élections ;

p. à réviser la législation antiterrorisme permettant de poursuivre des journalistes sur la seule base du contenu de leurs reportages ; à dépénaliser la diffamation à l'encontre de la nation et de l'État, de responsables publics et du Président ; à permettre aux médias de fonctionner sans faire l'objet de mesures d'intimidation ni de pressions ;

q. à réviser la législation relative à l'accréditation des observateurs électoraux nationaux et internationaux et à faire de l'observation électorale par de telles institutions une procédure ordinaire ne nécessitant aucune mesure spéciale ;

r. à prendre des mesures pour renforcer la participation des femmes à la politique, en tant qu'électrices, candidates et membres de l'administration électorale à tous les niveaux ;

s. à veiller à ce que les électeurs puissent voter sans aucune mesure d'intimidation ni crainte de représailles et à ce que la présence de forces de police dans les bureaux de vote ou à proximité n'ait d'autre but que de garantir l'ordre public et la sécurité ;

t. à encourager un usage accru des urnes mobiles afin d'aider les électeurs à mobilité réduite ou atteints de tout autre handicap ; à réviser les dispositions relatives à l'aide qui peut être accordée aux électeurs lors du vote en tenant compte, en particulier, des problèmes de vue et de dextérité lorsqu'une aide manuelle est nécessaire.

17. Le Congrès appelle le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et les autres institutions pertinentes du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Turquie, de la présente recommandation sur les élections locales de 2019 en Turquie et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.