

47^e SESSION

Élections locales en Türkiye (31 mars 2024)

Recommandation 519 (2024)¹

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») se réfère :
 - a. à l'article 1, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 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 (STE n° 122), ratifiée par la Türkiye le 9 décembre 1992 ;
 - c. au chapitre XIX des Règles et procédures du Congrès sur l'organisation pratique des missions d'observation d'élections ;
 - d. à la Recommandation 439 (2019) du Congrès sur les élections locales en Türkiye et la réélection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019) ;
 - e. à l'invitation des autorités de la Türkiye, en date du 18 janvier 2024, à observer les élections locales organisées dans le pays le 31 mars 2024.
2. Le Congrès rappelle que la tenue d'élections locales et régionales véritablement démocratiques fait partie du processus d'établissement et de maintien de la gouvernance démocratique et que 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. Il regrette donc vivement que l'une des membres de la délégation du Congrès n'ait pas été accréditée par les autorités.
3. Le Congrès reconnaît que, dans l'ensemble, le cadre juridique comporte encore des lacunes et des restrictions importantes qui ne sont pas pleinement propices à des élections démocratiques aux niveaux local et régional, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression, les restrictions du droit de vote et d'éligibilité et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Certaines de ces lacunes ne sont pas conformes aux normes internationales et européennes en matière d'élections et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
4. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :
 - a. le jour du scrutin a été calme et bien organisé et l'administration électorale, dirigée par le Conseil électoral suprême (CES), a été bien formée et a travaillé de manière opportune et efficace, y compris dans les zones touchées par les tremblements de terre de 2023 ;

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 17 octobre 2024 (voir le document [CPL\(2024\)47-16](#)), exposé des motifs, corapporteurs : David ERAY, Suisse (R, PPE/CCE) et Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP).

b. la campagne a été compétitive et moins de restrictions ont été imposées aux candidats dans leurs interactions avec les électeurs qu'en 2019 ; elle a été perçue, dans une certaine mesure, comme moins centrée sur les questions de sécurité et moins conflictuelle que les campagnes électorales précédentes depuis l'échec de la tentative de coup d'État ;

c. les citoyens turcs ont montré leur véritable engagement en faveur de la démocratie locale et régionale au niveau le plus proche d'eux en se rendant aux urnes et en se portant candidats en grand nombre, mais aussi en participant activement au travail de l'administration électorale ;

d. une condition de résidence de trois mois pour être inscrit sur les listes électorales a été mise en œuvre pour freiner la migration frauduleuse des électeurs et a été complétée par un mécanisme de protection pour limiter la privation de certains électeurs de leur droit de vote ;

e. l'utilisation d'urnes mobiles et d'outils d'aide aux électeurs malvoyants a contribué à un scrutin plus inclusif, en plus de l'accessibilité satisfaisante de la plupart des bureaux de vote situés au rez-de-chaussée, auxquels les électeurs à mobilité réduite ont pu être affectés ;

f. les résultats préliminaires ont été rapidement reconnus par tous les candidats, même dans les cas d'alternance politique, et les recomptages ont été traités rapidement ;

g. certains partis politiques se sont efforcés de faire participer davantage de femmes à la vie politique locale, y compris à des postes de direction, ce qui s'est traduit par une augmentation faible mais notable du nombre de femmes occupant ces postes ;

h. l'évolution positive depuis 2019 avec un seul cas d'administration électorale provinciale remplaçant un maire élu (à Van) par le candidat ayant obtenu le deuxième meilleur score et ce cas observé a, par la suite, été annulé par une décision du CES ;

i. malgré l'absence d'un cadre juridique réglementant l'observation des élections, les observateurs du Congrès ont pu accéder sans entrave au processus électoral grâce aux efforts du CES.

5. Dans le même temps, le Congrès exprime sa préoccupation concernant les questions suivantes :

a. bien que techniquement compétente, l'administration électorale a encore souffert d'un manque perçu d'indépendance et de transparence et n'a communiqué que partiellement avec le grand public sur les résultats préliminaires, les décisions et les réunions ;

b. les restrictions au droit de vote ont persisté, y compris pour les conscrits et les condamnés, ainsi que les limitations à l'éligibilité dues à la révocation des droits civils, qui ont de facto interdit à des milliers de personnes de se présenter aux élections, principalement dans le sud-est ;

c. les problèmes liés à l'exactitude des listes électorales ont eu un impact sur l'intégrité du processus électoral, notamment en raison d'allégations crédibles de migration frauduleuse d'électeurs dans l'est et d'électeurs d'une même adresse inscrits dans des bureaux de vote différents ;

d. la campagne officielle n'ayant duré que 10 jours, la majeure partie de la campagne est restée sous-réglémentée ou non réglémentée et n'a pas garanti des conditions de concurrence équitables entre les candidats, ce qui est une condition préalable à de véritables élections démocratiques ;

e. parallèlement, la campagne a également été entachée par de nombreuses allégations d'utilisation abusive des ressources de l'État et des positions officielles qui ont fourni un avantage indu aux candidats du parti au pouvoir ; elle a été perçue comme une élection nationale dans laquelle le président était le protagoniste le plus actif et n'était pas tenu au silence électoral. Cette situation a contribué à focaliser excessivement la campagne sur la politique nationale et à brouiller la ligne de démarcation entre l'État et le parti au pouvoir ;

f. malgré les exigences croissantes des citoyens en matière de transparence, le financement des partis et des campagnes électorales n'a été que peu réglémenté, ce qui a remis en cause le principe de l'équité des conditions de campagne pour tous les candidats ;

g. la détérioration de la situation de la liberté d'expression et des médias, créant un climat d'intimidation, de répression et d'autocensure généralisée pour éviter les poursuites pénales, n'a pas permis aux citoyens de disposer d'informations impartiales et équilibrées ; dans le même temps, les règles garantissant l'impartialité de la couverture médiatique ont été régulièrement ignorées, y compris par les agences publiques chargées de leur surveillance ;

h. le jour du scrutin, certaines incohérences ont été observées, notamment l'absence de réglementation et la confusion concernant l'organisation des élections des *mukhtars*, la présence de candidats à proximité des bureaux de vote qui, dans certains cas, a dégénéré en affrontements physiques, la présence importante des forces de sécurité qui pouvait être perçue comme intimidante dans certains cas, les cas d'encombrement dans les bureaux de vote et les procédures de dépouillement précipitées ;

i. l'accessibilité n'a pas toujours été assurée dans certains bâtiments, notamment dans les bureaux de vote qui n'étaient pas situés au rez-de-chaussée, et la procédure de vote assisté n'a pas été appliquée de manière homogène ; les urnes mobiles n'étaient disponibles que pour les électeurs alités vivant dans les centres de district et de province, ce qui créait de facto une différence de traitement pour les électeurs résidant dans les villages ;

j. la résolution des litiges électoraux a continué à se dérouler à huis clos et en manquant de transparence, contribuant à la perception d'une procédure politiquement biaisée ne faisant pas l'objet d'un examen judiciaire indépendant final ;

k. les femmes et les jeunes sont restés sous-représentés dans les postes de décision aux niveaux local et régional et les femmes étaient également sous-représentées à tous les niveaux de l'administration électorale ;

l. un administrateur a été nommé par le ministère de l'Intérieur pour remplacer un maire élu dans la municipalité de Hakkari, ce qui constitue l'application la plus récente d'une pratique de longue date considérée par le Congrès et la Commission de Venise comme portant atteinte à la nature même de l'autonomie locale et reposant sur une interprétation très large des infractions liées au terrorisme ;

m. enfin et surtout, l'observation des élections n'est pas autorisée par la législation turque et les observateurs nationaux indépendants n'ont donc pas eu accès à l'ensemble du processus électoral, ce qui est en contradiction avec les engagements internationaux de la Türkiye.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les autorités de la Türkiye à :

a. améliorer la clarté de la législation électorale et harmoniser toutes les lois relatives aux élections afin de fournir un cadre cohérent pour les élections et de garantir des conditions égales pour tous ;

b. mettre fin aux limitations trop larges des libertés de réunion et d'expression afin de rétablir un climat pleinement propice à des élections véritablement démocratiques ;

c. renforcer la transparence de la prise de décision à tous les niveaux de l'administration électorale en fournissant des enregistrements, en ouvrant au public ou en diffusant en continu les réunions du CES, en publiant les décisions et les résultats en ligne dans des délais pertinents et en permettant aux observateurs électoraux nationaux de suivre l'ensemble du processus électoral ;

d. supprimer les restrictions au droit de vote pour les cadets et les conscrits de l'armée, ainsi que d'autres restrictions générales au droit de vote et au droit de se présenter aux élections, afin de permettre un processus électoral plus inclusif ;

e. poursuivre les efforts pour améliorer davantage l'exactitude des listes électorales et enquêter de manière proactive sur les inscriptions frauduleuses d'électeurs et les sanctionner ; réviser les mesures visant à déplacer et à fusionner les bureaux de vote et à affecter les électeurs résidant dans une même zone à des bureaux de vote différents, conformément à l'avis de la Commission de Venise sur la question ;

f. envisager d'étendre la période de campagne officielle au-delà de 10 jours afin d'établir des règles équitables et égales pour tous les candidats ;

g. renforcer les dispositions et les enquêtes sur les cas d'utilisation abusive des ressources administratives et des positions officielles durant la période préélectorale et clarifier l'implication du Président de la République dans les élections locales ; envisager le rétablissement de la pratique consistant à nommer des ministres techniques tenus à l'impartialité dans les principaux ministères chargés des élections afin de renforcer la confiance dans l'impartialité du processus ;

h. introduire rapidement des réglementations plus strictes sur le financement des partis et des campagnes, par exemple en fixant un plafond pour les dépenses de campagne, et un mécanisme de contrôle efficace pour garantir la transparence, l'intégrité et la responsabilité, comme le recommande le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe ;

i. prendre des mesures fermes pour améliorer la situation générale des médias et mettre en place un système efficace de surveillance des médias afin de garantir une couverture médiatique impartiale, en particulier des radiodiffuseurs publics, et supprimer les obstacles à la liberté d'expression des journalistes, notamment en ce qui concerne le recours excessif aux poursuites et aux détentions pour des motifs liés à la lutte contre le terrorisme, à la diffusion d'informations trompeuses ou à la diffamation, en particulier dans le cadre des campagnes électorales ;

j. en ce qui concerne les procédures du jour du scrutin, introduire des réglementations sur l'élection des *mukhtars*, en particulier en ce qui concerne l'environnement de la campagne et la présence à proximité des bureaux de vote, afin de réduire l'encombrement des locaux et les confrontations physiques, et, si les conditions de sécurité le permettent, envisager de limiter la présence de la police dans les bureaux de vote et autour de ceux-ci et d'accorder le droit d'inviter les forces de l'ordre aux seuls présidents des bureaux ;

k. poursuivre les efforts visant à garantir l'accessibilité des locaux et à déployer des urnes mobiles quel que soit le lieu de résidence des électeurs, et clarifier et former davantage les membres des bureaux de vote sur les procédures de vote assisté ;

l. envisager des mesures pour accroître l'indépendance et l'impartialité du CES et renforcer l'efficacité des recours judiciaires ainsi que la transparence et l'intégrité juridique du mécanisme de règlement des litiges électoraux, notamment en soumettant les décisions du CES à un examen final par un organe judiciaire indépendant ;

m. introduire des mesures, telles qu'un quota de genre de 30%, afin de renforcer la participation des femmes aux postes de décision dans la politique locale et en tant que membres de l'administration électorale, et envisager des mesures incitatives pour soutenir la participation des jeunes ;

n. conformément à l'avis de la Commission de Venise de 2020 sur le remplacement des candidats élus et des maires, veiller à ce que l'inéligibilité des candidats soit évaluée avant les élections et fondée sur une condamnation pénale définitive, abroger l'article 45, paragraphe 1, ajouté en 2016 à la loi sur les municipalités et, en cas de révocation d'un maire, envisager d'autres solutions pour respecter la volonté des électeurs, comme permettre aux conseils municipaux de choisir un maire remplaçant ou répéter les élections de maire ;

o. introduire une législation concernant l'accréditation des observateurs électoraux nationaux et internationaux et faire de l'observation des élections par ces acteurs une procédure normale sans demander de mesures spéciales au CES ; en outre, s'abstenir d'intervenir dans la composition des futures missions internationales d'observation des élections, que le Congrès établit sur la base de ses règles et procédures.

7. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Türkiye, de la présente recommandation sur les élections locales tenues dans cet État membre en 2024 et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.