

37e SESSION

Rapport
CG37(2019)14final
31 octobre 2019

Original : anglais

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

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi)

Rapporteur¹: Andrew DAWSON, Royaume-Uni (R, CRE)

Résolution 450 (2019)	3
Recommandation 439 (2019)	4
Exposé des motifs	8

Résumé

À l'invitation des autorités turques, le Congrès a effectué une mission d'observation des élections locales en Turquie, qui se sont tenues le 31 mars 2019, et de la nouvelle élection du maire métropolitain d'Istanbul tenue le 23 juin 2019. Il s'agissait pour le Congrès de sa première mission d'observation d'élections locales en Turquie. Préalablement à la mission principale, une délégation restreinte du Congrès s'est rendue à Ankara du 13 au 15 mars pour une visite préélectorale. La délégation qui a observé les élections du 31 mars 2019, déployée du 27 mars au 1^{er} avril, était composée de 23 participants de 20 pays différents. Le jour du scrutin, la délégation a été divisée en dix équipes qui se sont rendues dans près de 140 bureaux de vote et ont observé le déroulement du vote ainsi qu'une partie du dépouillement du scrutin. La délégation qui a observé les nouvelles élections tenues à Istanbul le 23 juin 2019 était composée de 14 observateurs de 13 pays différents et s'est rendue en Turquie du 20 au 24 juin. Le jour du scrutin, six équipes ont été déployées dans une trentaine de districts de la ville et ont observé quelque 90 bureaux de vote.

Dans le contexte d'une situation économique difficile et d'un climat oppressif pour divers acteurs de la société, parmi lesquels les partis d'opposition, une partie du pouvoir judiciaire, les fonctionnaires, les journalistes et la société civile, et malgré la levée de l'état d'urgence en 2018, les élections locales tenues en Turquie en 2019 ont été un événement capital. Les commentateurs ont ainsi décrit le scrutin du 31 mars comme ayant une portée suprarégionale et valeur de test pour le régime du Président Erdogan. L'omniprésence du Président de la République lors de la campagne électorale a contribué au sentiment qu'il s'agissait de bien plus qu'un scrutin politique local. Le contexte de la

1L : Chambre des Pouvoirs Locaux / R : Chambre des Régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique
CRE : Groupe Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres non-inscrits dans un groupe politique du Congrès

campagne et les discours politiques ont été animés, se caractérisant par une rhétorique de conflit, pour ne pas dire d'agressivité et de menaces.

Bien que le principe de la liberté d'expression soit inscrit dans la Constitution de la Turquie, ces élections ont mis en évidence les faiblesses des dispositions générales visant à garantir l'égalité des chances entre tous les candidats et une authentique liberté de la presse, ce qui a amené la délégation du Congrès à s'interroger sur le pluralisme démocratique des médias et sur le caractère véritablement équitable du scrutin pour l'ensemble des partis politiques et candidats, de tous les points de vue.

Malgré ces réserves imputables au cadre législatif des élections, pour lequel une réforme est nécessaire, la délégation du Congrès a noté que la Turquie, l'un des premiers États fondateurs du Conseil de l'Europe, peut s'enorgueillir de sa culture démocratique dont témoignent, pour n'en citer que les signes les plus évidents, le caractère pluraliste de ces élections, le grand intérêt de la population et un taux de participation remarquable le 31 mars dans tout le pays et le 23 juin 2019 à Istanbul. Grâce à la compétence technique de l'administration électorale turque, la délégation du Congrès a observé des élections organisées avec professionnalisme dans la majorité des bureaux de vote visités le 31 mars et le 23 juin.

Outre l'égalité des chances pour l'ensemble des partis et des candidats, laquelle est un prérequis indispensable à la tenue d'élections véritablement libres, équitables et démocratiques, la délégation du Congrès estime que des améliorations sont possibles concernant divers aspects des élections. Les réformes les plus urgentes sont détaillées dans la Recommandation contenue dans le présent rapport et concernent, en particulier, le Conseil électoral suprême (CES) de la Turquie, dont les décisions ne sont actuellement susceptibles d'aucun recours. Les événements consécutifs au 31 mars 2019, qui ont abouti à la décision vivement contestée d'annuler le résultat d'Istanbul et, finalement, à la tenue d'une nouvelle élection le 23 juin, montre combien il est urgent de mener une réforme aux fins de la transparence et de la cohérence de la prise de décisions.

RESOLUTION 450 (2019)²

1. À la suite de l'observation des élections locales de 2019 en Turquie, menée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux à l'invitation des autorités de l'État en date des 22 février et 20 mai 2019, le Congrès 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 relatif à l'organisation pratique des missions d'observation électorale.

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. 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. Il note avec satisfaction, dans le rapport sur l'observation des élections locales de 2019 en Turquie, que les deux jours de scrutin se sont déroulés de manière ordonnée et qu'ils ont dans l'ensemble été bien administrés par les agents électoraux et été précédés d'une campagne pluraliste et dynamique.

4. Le Congrès souscrit à l'évaluation contenue dans le rapport sur les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019), qui appelle à plusieurs améliorations portant notamment sur les points suivants : l'harmonisation de toutes les lois ayant trait aux élections ; la transparence et la cohérence de la prise de décision par les administrations électorales de tout niveau, en particulier le CES (Conseil électoral suprême), et leur indépendance institutionnelle ; l'adoption de réglementations effectives sur les périodes de campagne, le financement des partis et des campagnes et l'utilisation abusive de ressources administratives à des fins de campagne ; la liberté d'expression et les restrictions abusives de celle-ci en vertu de la législation anti-terrorisme et des dispositions sur la diffamation, le pluralisme des médias et le journalisme critique ; la transparence et l'impartialité des procédures de recours ; les aspects organisationnels et pratiques des élections, notamment le statut de fonctionnaire exigé pour les fonctions de président et vice-président des commissions de bureau de vote ; la fusion et le déplacement de bureaux de vote pour des motifs de sécurité ; l'utilisation d'urnes mobiles pour les électeurs à mobilité réduite ou atteints d'autres handicaps ; enfin, l'accréditation des observateurs nationaux et internationaux lors des élections locales.

5. Compte tenu des problèmes que les interlocuteurs du Congrès ont portés à son attention concernant la décision prise par le CES, le 6 mai 2019, de tenir une nouvelle élection du maire métropolitain d'Istanbul le 23 juin, et eu égard également à la non-investiture de maires HDP élus dans le sud-est du pays, le Congrès chargera un membre de son Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (GEI) de procéder à une analyse, en vue d'une demande éventuelle d'Avis juridique de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur la constitutionnalité de ces décisions et leur conformité avec les principes généraux de l'État de droit.

² 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).

RECOMMANDATION 439 (2019)³

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 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

³ Voir note de bas de page 2

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.

EXPOSE DES MOTIFS ⁴

I. INTRODUCTION

1. À l'invitation des autorités turques, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a effectué une mission d'observation des élections locales en Turquie, qui se sont tenues le 31 mars 2019, et de la nouvelle élection du maire métropolitain d'Istanbul tenue le 23 juin 2019. Il s'agissait pour le Congrès de sa première mission d'observation d'élections locales en Turquie.
2. Préalablement à la mission principale, une délégation restreinte du Congrès s'est rendue à Ankara du 13 au 15 mars pour une visite préélectorale visant à établir des liens avec les interlocuteurs et préparer la mission principale. La délégation qui a observé les élections du 31 mars 2019, déployée du 27 mars au 1^{er} avril, était composée de 23 participants de 20 pays différents. Pour ce qui concerne les élections du 31 mars, le jour du scrutin la délégation a été divisée en dix équipes qui se sont rendues dans près de 140 bureaux de vote à Ankara, Istanbul, Antalya, Adana, Diyarbakir, Izmir et Erzurum et ont observé le déroulement du vote ainsi qu'une partie du dépouillement du scrutin.
3. La délégation qui a observé les nouvelles élections tenues à Istanbul le 23 juin 2019 était composée de 14 observateurs de 13 pays différents et s'est rendue en Turquie du 20 au 24 juin. Le jour du scrutin, six équipes ont été déployées dans une trentaine de districts de la ville et ont observé quelque 90 bureaux de vote. M. Andrew DAWSON, Royaume-Uni (R, CRE), a été désigné chef de délégation et rapporteur pour toutes les missions.
4. Le présent rapport repose sur les échanges de vues avec les différents interlocuteurs durant la mission pré-électorale et les deux missions conduites ultérieurement, ainsi que sur les observations directes faites par les membres de la délégation le jour du scrutin. Il fournit une évaluation à la fois sur les élections locales du 31 mars et sur la nouvelle élection du maire métropolitain d'Istanbul du 23 juin. Le Congrès tient à remercier tous les interlocuteurs de la délégation pour l'esprit ouvert et constructif dont ils ont fait preuve. Il remercie également les autorités turques et les membres du Conseil électoral suprême (CES).

II. CONTEXTE

5. Les élections locales de 2019 se sont tenues dans le contexte d'une crise économique difficile et d'un climat tendu de compétition entre les deux alliances majoritaires, à savoir l'Alliance du Peuple composée du Parti de la justice et du développement (AKP) et du Parti d'action nationaliste (MHP), actuellement au pouvoir dans le pays, et l'Alliance de la Nation réunissant le Parti républicain du peuple (CHP), le Bon Parti (İYİ) et le Parti de la félicité (Saadet) et le Parti démocratique. Le Parti démocratique des peuples (HDP) s'est présenté séparément mais s'est entendu avec les partis de l'Alliance de la Nation (principalement le CHP) pour ne pas être en concurrence dans leurs bastions traditionnels respectifs, afin de remporter le plus grand nombre de victoires face à l'Alliance du Peuple. La campagne pour les nouvelles élections du 31 mars s'est caractérisée par une forte présence des membres du gouvernement et du Président de la République. De nombreuses voix se sont élevées pour contester vivement les discours clivants et provocateurs employés lors des meetings électoraux et l'intervention de personnalités politiques nationales de premier plan dans la campagne pour des élections locales.
6. Les élections locales visaient à élire les conseillers des provinces et des communes, les maires des communes ordinaires et ceux des communes métropolitaines comme Istanbul, Ankara et plusieurs autres grandes villes. L'élection des mukhtars et des membres de conseils des sages de village et de quartier ont également été très disputées. Ces mandats non partisans ont été réévalués récemment, mais les élections correspondantes restent très peu réglementées dans le droit électoral⁵.
7. Les élections locales de 2019 ont été le deuxième scrutin organisé depuis le référendum constitutionnel de 2017, qui a remplacé le régime parlementaire de la Turquie par un régime

⁴ Établi avec la contribution de l'expert du Congrès M. Angel Moreno Molina, Espagne.

⁵ <https://www.tccb.gov.tr/en/news/542/3406/president-erdogan-addresses-to-mukhtars-the-vision-to-become-a-great-state-begins-at-the-local-level>

présidentiel, et le premier scrutin après l'entrée en vigueur de l'ensemble des amendements constitutionnels approuvés lors du référendum. D'après les partenaires nationaux et internationaux, parmi lesquels la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, le nouveau système constitutionnel a limité l'indépendance de la justice et affaibli l'équilibre des pouvoirs entre les institutions de l'État, au profit d'une présidence renforcée, affectant ainsi fortement le principe de la séparation des pouvoirs⁶.

8. À la différence des élections présidentielles et législatives anticipées tenues en juin 2018, les élections locales de cette année ne se sont pas déroulées sous l'état d'urgence déclaré après la tentative de coup d'État de juin 2018 et levé après les élections de 2018. Cependant, les arrestations et poursuites massives de plus de 100 000 personnes, parmi lesquelles de nombreux journalistes, et les révocations de plus de 150 000 fonctionnaires en vertu de décrets d'urgence ont encore des effets sur la société, en particulier dans le secteur de la justice, où un tiers environ des fonctionnaires ont été révoqués⁷. Notons enfin que de nombreuses mesures adoptées pendant l'état d'urgence ont depuis été introduites dans la législation ordinaire et se sont donc aussi appliquées lors des élections locales de 2019.

9. Le Congrès s'inquiète tout particulièrement des conséquences concrètes, pour l'autonomie locale en Turquie, des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Des dizaines de maires et conseillers locaux (pour la plupart HDP) élus dans plus d'une cinquantaine de villes, en particulier dans le sud-est du pays, ont été placés en détention préventive sur la base d'accusations de liens avec le terrorisme et remplacés par des administrateurs nommés par les autorités centrales⁸.

III. CADRE JURIDIQUE ET SYSTÈME ÉLECTORAL

10. En Turquie les élections locales ont lieu tous les cinq ans, selon un calendrier fixé par l'administration électorale⁹. Le cadre juridique des élections locales se compose des textes suivants : la Constitution de 1982, la loi de 1961 sur les dispositions générales relatives aux élections et aux registres électoraux, la loi de 1983 sur les partis politiques, la loi de 1983 sur les rassemblements et les manifestations et la loi de 1984 sur les élections des administrations locales et des mukhtars de quartier et conseils des sages. Une nouvelle loi relative au Conseil électoral suprême (CES) a été adoptée en novembre 2017, principalement afin de réglementer et d'étendre la structure organisationnelle du CES.

11. La Turquie a ratifié les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme posant les normes applicables aux élections démocratiques. Les principaux engagements internationaux de la Turquie concernant les élections démocratiques aux niveaux local et régional incluent le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (PIDCP), la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDP), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte européenne de l'autonomie locale et le Document de Copenhague de l'OSCE. Bien que la Constitution prévoit la primauté de ces normes sur la législation interne, elle contient aussi des dispositions qui restreignent plusieurs droits et libertés fondamentales, ce qui est contraire aux engagements internationaux de la Turquie¹⁰.

12. D'importantes modifications ont été apportées à la législation en mars et mai 2018, portant aussi sur la conduite des élections locales de cette année (lois n° 7102 et n° 7140). En vertu de ces modifications, seuls des fonctionnaires peuvent être désignés présidents et vice-présidents des commissions de bureau de vote (CBV) sélectionnées par tirage au sort conformément à la loi. Les bureaux de vote peuvent être déplacés et fusionnés pour des raisons de sécurité à la demande des autorités de l'État, une possibilité qui avait été introduite par des décrets pris au titre de l'état d'urgence et qui est maintenant entrée dans la loi. De même, des électeurs résidant dans le même

6 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-e)

7 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=25349&lang=FR> ;
<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=24505&lang=FR>

8 <https://rm.coe.int/16806fbf0d>

9 Article 127 de la Constitution ; article 8 de la loi sur les élections des administrations locales, des mukhtars de quartier et des conseils des sages.

10 Par exemple : les partis politiques régionaux sont interdits ; les partis politiques n'ont pas le droit de défendre certaines idées politiques, comme l'existence des minorités ou la mise en cause de l'intégrité territoriale de l'État ; l'insulte au Président, à d'autres personnalités publiques et à certaines institutions de l'État est une infraction pénale.

immeuble peuvent maintenant être rattachés à des bureaux de vote différents, afin de garantir le secret du vote. Quant aux procédures de dépouillement, les bulletins de vote non estampillés par négligence de la part d'une CBV sont déclarés valides. Enfin la présence de forces de maintien de l'ordre dans les bureaux de vote et à proximité peut être renforcée, notamment à la demande d'un membre d'une CBV ou de tout électeur présent dans le bureau de vote¹¹. Lors de leurs entretiens avec la délégation du Congrès, des représentants de partis d'opposition et de la société civile ont fait part de leur préoccupation concernant les modifications de la loi.

13. Pour ce qui concerne la structure administrative de l'autonomie locale, il existe trois types d'unités d'autorité locale dans le pays : les administrations provinciales, les communes et les villages. Dans les grandes villes de plus de 750 000 habitants, un modèle spécifique d'autorité métropolitaine a été créé. Il s'agit d'une structure à deux niveaux composée de communes métropolitaines et de plusieurs arrondissements. Pour l'élection des conseillers provinciaux, chacun de ces arrondissements constitue une circonscription ; pour l'élection des maires et des conseillers municipaux, chaque ville constitue une circonscription. La circonscription, pour l'élection du maire métropolitain, coïncide avec le territoire de la commune métropolitaine.

14. Pour les élections locales, deux systèmes de vote différents sont utilisés : les maires sont élus au scrutin majoritaire à un tour, tandis que les conseillers municipaux et provinciaux sont élus au scrutin proportionnel assorti d'un seuil de 10 %¹², avec attribution des sièges selon la méthode d'Hondt. Au niveau des villages et des quartiers, les mukhtars et les membres des conseils des sages sont élus au scrutin majoritaire à un tour.¹³

15. Bien que la législation offre d'une manière générale un cadre juridique solide pour la tenue d'élections démocratiques, les interlocuteurs du Congrès ont évoqué de nombreux domaines présentant des lacunes et des insuffisances, ainsi qu'un manque d'harmonisation de la législation. La Constitution et plusieurs textes législatifs n'offrent pas une garantie suffisante de certains droits et libertés fondamentales et permettent des restrictions abusives des libertés d'association, de réunion et d'expression, lesquelles sont essentielles pour un contexte favorable à la tenue d'élections véritablement démocratiques. À l'inverse, des domaines tels que le déroulement des campagnes électorales, l'égalité d'accès aux médias et le financement des partis politiques et des campagnes ne sont pas suffisamment réglementés, ce qui a entraîné, d'après les interlocuteurs du Congrès, une incapacité des autorités à garantir des conditions équitables lors des élections.

IV. ADMINISTRATION ÉLECTORALE

16. L'administration électorale est une structure à quatre niveaux, dont le plus élevé est le Conseil électoral suprême (CES). Au sein de cette structure hiérarchisée, le CES est l'organe suprême en matière de réglementation, d'administration et de règlement des litiges en dernière instance. Il s'agit d'un organe permanent composé de onze membres (sept titulaires et quatre suppléants), qui sont des juges expérimentés désignés pour un mandat de six ans¹⁴. Le CES ne compte actuellement aucune femme parmi ses membres. Bien que seulement sept juges soient des membres titulaires du CES, les quatre autres étant des suppléants, les onze membres ont le droit de vote pour l'adoption des décisions du CES. En janvier, le Parlement a prolongé d'une année le mandat de trois juges proches de l'âge de la retraite, au moyen d'un décret spécifique¹⁵. Les quatre partis politiques ayant obtenu le plus grand nombre de voix lors des élections législatives précédentes peuvent nommer au sein du CES des membres n'y disposant pas d'un droit de vote.

17. La loi dispose que le CES est un organe indépendant et impartial dans l'accomplissement de ses fonctions et l'exercice de ses compétences. Toutefois, la Commission de Venise a noté qu'après la réforme constitutionnelle de 2017 d'importantes garanties de l'indépendance de la justice avaient été supprimées, ce qui peut aussi affecter l'indépendance du CES, laquelle dépend largement du Conseil

11 Avis n° 926/2018 de la Commission de Venise/OSCE – Turquie, Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorales et les « lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et avril 2018.

12 Le seuil de 10% est contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et aux recommandations des organisations internationales. Voir l'affaire de la Cour européenne des droits de l'homme Yumak & Sadak c. Turquie, du 8 juillet 2008.

13 Arts 2 et 32 de la loi sur les élections des administrations locales et des mukhtars de quartier et conseils des sages.

14 Article 79 de la Constitution.

15 Article 10 de la Loi No. 7159 de décembre 2018.

des juges et des procureurs composé majoritairement de membres nommés par le Président de la République et les autorités gouvernementales¹⁶. Divers interlocuteurs du Congrès ont fréquemment dénoncé une politisation du CES, en lien notamment avec certaines décisions controversées prises par le Conseil, critiquées pour leur manque de cohérence et leur partialité en faveur du gouvernement¹⁷. Le président du CES lui-même a confirmé, lors d'une rencontre avec la délégation du Congrès, qu'à chaque élection l'organe est soumis à d'intenses pressions de la part de divers acteurs, affirmant toutefois que le CES n'avait jamais cédé à ces pressions.

18. Le deuxième niveau de l'administration, la commission électorale provinciale (CEP), agit à l'échelle de chacune des 81 provinces du pays. Chacune des 81 CEP est composée des trois juges les plus expérimentés de la province, nommés pour un mandat de deux ans. Les quatre partis politiques ayant obtenu le plus grand nombre de voix dans la province lors des élections législatives précédentes peuvent chacun nommer un membre au sein de la CEP, sans droit de vote. Par conséquent, comme c'est le cas pour le CES, seuls des personnels judiciaires peuvent voter les décisions des CEP, ce qui nuit à l'indépendance des CEP et va à l'encontre de l'Avis de la Commission de Venise selon lequel la composition des organes de l'administration électorale devrait être aussi variée et pluraliste que possible, afin de garantir leur indépendance¹⁸. La CEP a pour tâches principales : de veiller à ce que le scrutin se tienne dans l'ordre et de manière équitable sur son territoire de compétence ; de coordonner la diffusion des matériels électoraux ; de se prononcer sur les recours contre les décisions des commissions électorales de circonscription (CEC) ; de proclamer les listes de candidats des circonscriptions et de recueillir les objections ; de conseiller les CEC concernant l'application de la législation électorale ; d'établir les résultats à l'échelle de la province en compilant les procès-verbaux des CEC.

19. Au niveau des circonscriptions, 957 commissions électorales de circonscription sont composées d'un président, lequel est un juge expérimenté de la circonscription, et de six membres désignés pour un mandat de deux ans. Deux de ces membres sont des fonctionnaires et les quatre autres sont issus des partis politiques présents dans la circonscription et ayant obtenu le plus grand nombre de voix lors des élections législatives précédentes. La CEC a pour tâches principales : de veiller à ce que le scrutin se tienne dans l'ordre et de manière équitable et de surveiller les procédures électorales dans l'ensemble de la circonscription ; d'établir les commissions de bureau de vote (CBV) ; de distribuer les urnes et autres matériels électoraux ; d'examiner et de se prononcer sur les recours relatifs aux CBV ; de répondre aux demandes des CBV concernant l'application des procédures électorales ; de compiler les résultats à l'échelle de la circonscription.

20. Le niveau le plus bas de l'administration électorale se compose de quelque 196 000 commissions de bureau de vote (CBV), nommées avant chaque scrutin et chargées des procédures d'ouverture, de vote et de dépouillement le jour du scrutin. Chaque CBV compte sept membres : depuis les amendements législatifs de mars 2018, le président et le vice-président de la CBV sont des fonctionnaires choisis par tirage au sort, tandis que les cinq membres ordinaires sont nommés par les cinq partis politiques ayant obtenu le plus grand nombre de voix dans la circonscription lors des élections législatives précédentes. D'après divers interlocuteurs du Congrès, membres ou non de l'administration électorale, la loi n'a pas été respectée de manière uniforme concernant la sélection par tirage au sort des présidents et vice-présidents des CBV, qui dans de nombreux cas ont été désignés directement par la CEC¹⁹.

21. Pour ce qui concerne les nouvelles élections tenues le 23 juin à Istanbul, 76 CEC et quelque 31 000 CBV ont été établies dans l'ensemble des 39 circonscriptions d'Istanbul. Les observateurs du Congrès ont noté, le jour du scrutin, que dans la plupart des bureaux de vote visités les présidents et vice-présidents étaient différents de lors de l'élection du 31 mars. Le président de la CEP d'Istanbul a indiqué à la délégation du Congrès que 10 % de l'ensemble des présidents et vice-présidents de CBV en fonction le 31 mars avaient été remplacés au motif qu'ils n'étaient pas fonctionnaires. D'après les interlocuteurs du Congrès, les membres de CBV, en particulier leurs présidents et vice-présidents,

16 Pp 11-12 <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/407078?download=true> ; Voir aussi

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-f)

17 Notamment la décision n° 560 du CES, adoptée le 16 avril 2017 et extrêmement controversée, portant sur la validité des bulletins de vote non tamponnés lors du référendum constitutionnel de 2017. Voir aussi p. 21

<https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/324816?download=true>

18 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)005-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)005-f)

19 D'après les observations faites par la délégation du Congrès le jour du scrutin, lors des nouvelles élections tenues à Istanbul le 23 juin, la majorité des présidents et vice-présidents des bureaux de vote visités ont répondu qu'aucun tirage au sort n'avait été effectué.

ainsi que les membres des CEC ont fait l'objet d'une pression accrue lors de l'élection du 23 juin, après l'ouverture d'un certain nombre de procédures pénales à l'encontre de membres de CBV et de CEC au motif d'irrégularités procédurales lors de l'élection du 31 mars²⁰. La CEP d'Istanbul a indiqué à la délégation du Congrès qu'un nombre élevé de fonctionnaires sélectionnés avaient demandé à être dispensés de siéger au sein d'une CBV. Ces demandes ont pour la plupart été rejetées comme étant non fondées.

22. D'après certains interlocuteurs du Congrès, avant les élections locales du 31 mars aucune liste des présidents et vice-présidents de CBV n'avait été communiquée aux partis politiques pour vérification et contestation éventuelle concernant la procédure, ce qui a eu un impact sur les événements post-électorales et au final la tenue d'une nouvelle élection du maire d'Istanbul. Pour ce nouveau scrutin, le CES a communiqué de telles listes aux partis politiques le 21 juin, et ceux-ci ont donc pu contester, préalablement au scrutin, la présence de certaines personnes au sein des CBV.

23. Par ailleurs, tandis que les présidents et vice-présidents des CBV ont reçu une formation de la part des CEC, les partis politiques ont assuré la formation de leurs représentants. Pour la nouvelle élection du maire d'Istanbul, une formation complémentaire a été dispensée aux présidents et vice-présidents des CBV. D'après le CES, cette formation incluait des consignes plus détaillées sur la manière de remplir les procès-verbaux et autres formulaires électoraux.

24. La Commission de Venise a critiqué l'amendement de mars 2018 à la loi sur les dispositions générales relatives aux élections et aux registres électoraux selon lequel les présidents et vice-présidents des CBV doivent être des fonctionnaires, invoquant le manque d'indépendance apparent de la fonction publique turque vis-à-vis du pouvoir politique²¹. Sur la base de l'article 104 de la Constitution tel qu'amendé, les fonctionnaires relèvent en dernier ressort de l'autorité du pouvoir exécutif, et par conséquent du Président de la République. Cette situation est contraire au principe d'impartialité de l'administration électorale telle qu'exigée par le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise²². De plus, d'après la loi, le président de la CEC nomme « les présidents parmi les personnes pour lesquelles il n'y a aucun obstacle ». Le terme « obstacle » n'est pas défini et, d'après la Commission de Venise, cela pourrait aboutir à ce que des personnes soient exclues de manière arbitraire de la fonction de président d'une CBV²³. Globalement, l'absence de critères pour les nominations expose le processus aux abus et à l'opacité. Elle a permis l'éclosion de controverses post-électorales, comme on le verra ci-dessous dans la section relative aux recours.

25. Peu avant les élections du 31 mars, certains gouverneurs de province et présidents de CEP – qui sont des hauts fonctionnaires – ont demandé au CES de délivrer une ordonnance en vertu de laquelle près de mille bureaux de vote ont été fusionnés et déplacés pour des raisons de sécurité. Du fait de cette mesure, touchant principalement le sud-est du pays, plus de 100 000 électeurs ont rencontré plus de difficultés pour voter. D'après certains interlocuteurs du Congrès, la mesure visait à diminuer la participation, en particulier dans les bastions traditionnels du HDP. Introduite par les amendements de mars 2018, elle a été critiquée par la Commission de Venise en raison de l'absence de paramètres stricts, clairs et objectifs dans la législation permettant de prévenir toute restriction abusive du droit de vote. De plus, la Commission de Venise a considéré que la disposition contenue dans la loi « si cela est jugé nécessaire aux fins de la sécurité des élections » laisse une grande marge d'appréciation, pouvant donner lieu à des abus, et un manque de transparence nécessaire pour préserver la confiance des divers acteurs à l'égard du processus²⁴.

26. Lors des deux jours de scrutin et pendant la période préélectorale, l'administration électorale a dans l'ensemble géré le processus de manière efficace et ordonnée, bien que certains interlocuteurs du Congrès aient exprimé leur préoccupation concernant des aspects tels que l'inscription des électeurs et le traitement des recours. Le Conseil électoral suprême (CES) a diffusé des circulaires comportant des consignes pour les niveaux inférieurs de l'administration électorale, et des échanges réguliers concernant les procédures ont eu lieu le jour du scrutin entre le CES et les commissions de bureau de vote (CBV). Cette procédure a été intensifiée lors de la nouvelle élection du maire

20 <https://www.reuters.com/article/us-turkey-election-board/turkeys-high-election-board-says-to-re-run-istanbul-election-on-june-23-statement-idUSKCN1SC1ZV>; <https://www.dailysabah.com/elections/2019/06/05/disciplinary-proceedings-criminal-complaints-underway-for-istanbul-election-officials-involved-in-irregularities>.

21 <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/407078?download=true>

22 Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.1 ; Observation générale n° 25 du CCPR, par. 20.

23 pp 11-12 <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/407078?download=true>

24 P. 13 <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/407078?download=true>; Voir aussi la loi n° 657 relative à la fonction publique.

d'Istanbul tenue le 23 juin. Cependant, d'après plusieurs acteurs, les doutes quant à l'indépendance de l'administration électorale et les conséquences du manque de clarté des dispositions relatives à son fonctionnement sont venus s'ajouter au sentiment que cette administration manque d'impartialité, en particulier après les décisions controversées adoptées par le CES après le 31 mars.

V. INSCRIPTION DES ÉLECTEURS ET DROIT DE VOTE

27. Les citoyens âgés de 18 ans et plus le jour du scrutin ont le droit de vote, à l'exception des personnes effectuant leur service militaire, les élèves officiers, les citoyens déclarés juridiquement incapables ou exclus de la fonction publique en vertu d'une décision juridictionnelle, et les détenus reconnus coupables d'infractions définies par la loi comme « intentionnelles ». La privation du droit de vote pour les conscrits et les élèves officiers, ainsi que les restrictions générales du droit de vote pour les trois autres catégories susmentionnées, sont disproportionnées et contraires aux normes internationales²⁵. En 2013 et 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que l'interdiction relative aux détenus avait une portée trop générale et constituait une violation du droit à des élections libres²⁶.

28. La Turquie possède un système d'inscription passive des électeurs. Quelque 57 millions d'électeurs étaient inscrits pour les élections locales de 2019. Tous les électeurs titulaires du droit de vote sont inscrits dans un registre central tenu par le Conseil électoral suprême (CES), qui veille à son exactitude et son intégrité. L'inscription des électeurs repose sur un numéro d'identification personnel, en lien avec le registre d'état civil et des domiciles géré par le ministère de l'Intérieur. Les données sur les personnes privées du droit de vote sont fournies par le ministère de la Justice et le ministère de la Défense. Le registre des électeurs est mis en ligne et actualisé régulièrement. Les électeurs inscrits et titulaires du droit de vote encourrent une amende de 2 500 TRY s'ils n'exercent pas ce droit²⁷. Toutefois, cette disposition semble n'avoir jamais été appliquée.

29. Pour la nouvelle élection du maire métropolitain d'Istanbul tenue le 23 juin, quelque 10,5 millions d'électeurs étaient inscrits. Le CES a indiqué à la délégation du Congrès que certains changements avaient été apportés à la liste des électeurs par rapport aux élections locales ordinaires du 31 mars. D'après les informations fournies par le CES et la CEP d'Istanbul, un certain nombre d'électeurs autorisés à voter le 31 mars ont été radiés de la liste pour la nouvelle élection, parmi lesquels les nouveaux conscrits, les personnes reconnues coupables récemment d'une infraction intentionnelle, les personnes nouvellement déclarées incapables par un tribunal, les personnes décédées, les personnes ayant changé de résidence permanente et quitté Istanbul et les personnes ayant renoncé à la nationalité turque. Les électeurs ayant changé de résidence permanente sans quitter Istanbul ont été maintenues sur la liste. Au total, entre 44 800 (d'après le CES) et 68 000 (CEP d'Istanbul) personnes ont été radiées de la liste d'électeurs pour la nouvelle élection, tandis qu'aucun nouvel électeur n'a été ajouté. D'après les interlocuteurs du Congrès, le nombre des électeurs ainsi radiés de la liste n'a pas été sans conséquence, compte tenu de l'écart –13 729 voix – qui séparait les deux candidats ayant obtenu les deux meilleurs scores lors de l'élection du maire métropolitain d'Istanbul du 31 mars.

30. Les électeurs peuvent vérifier les informations les concernant en ligne mais aussi auprès de leur CEC. Le CES établit les listes d'électeurs et les transmet aux CEC pour affichage et vérification publique pendant deux semaines²⁸. Les listes d'électeurs sont validées 45 jours avant les élections et les CEC répartissent les électeurs entre les différentes CBV en fonction de leur adresse. Des listes d'électeurs spéciales ont été établies pour les personnes incarcérées et détenues autorisées à voter. Les personnes déplacées dans le pays, les migrants internes et les personnes sans domicile fixe ne pouvaient voter que s'ils s'étaient inscrits sous une adresse spécifique. Ces personnes ont donc de fait été privées du droit de vote, ce qui est contraire à la Recommandation 419(2018) du Congrès contenue dans le rapport sur « Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des

²⁵ Article 25 du PIDCP de l'ONU ; paragraphe 14 de l'Observation générale n° 25 relative au PIDCP ; paragraphe 58 de la Recommandation CM/REC(2010)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme des membres des forces armées ; l'article 12 de la CDPH de 2006 de l'ONU prévoit une reconnaissance égale des personnes handicapées devant la loi ; son article 29 exige des États qu'ils « garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres ».

²⁶ Arrêts Soylar c. Turquie, 2013, et Murat Vural c. Turquie, 2014.

²⁷ Article 4 provisoire de la loi sur les élections des administrations locales et des mukhtars de quartier et conseils des sages.

²⁸ Article 40 de la loi sur les dispositions générales relatives aux élections et aux registres électoraux.

migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe »²⁹. Fait positif, les personnes handicapées physiques et à mobilité réduite ont pour la première fois pu voter, soit au moyen d'urnes mobiles apportées à leur domicile, soit dans des bureaux de vote plus aisément accessibles situés au rez-de-chaussée.

31. Contrairement à la pratique antérieure, un amendement législatif de mars 2018 encore en vigueur permet aux CEC d'affecter des électeurs inscrits comme résidant dans un même immeuble à d'autres bureaux de vote que celui qui correspond à leur adresse, mais situés dans la même circonscription, afin de garantir le secret du vote. Certains interlocuteurs du Congrès se sont inquiétés du fait qu'en raison de cette mesure il était plus difficile pour les électeurs, les partis et les observateurs de contrôler l'exactitude des listes électorales, puisque des électeurs ayant la même adresse sont désormais répartis entre plusieurs bureaux de vote. Un autre problème soulevé par les interlocuteurs du Congrès tient à l'éloignement considérable des bureaux de vote auxquels certains électeurs ont nouvellement été rattachés. Bien que ces craintes ne se soient pas vérifiées immédiatement, les amendements apportés à la législation présentent le risque d'affaiblir la confiance à l'égard de l'intégrité des listes électorales, du fait qu'ils ouvrent la voie à des manipulations, comme l'a déclaré la Commission de Venise³⁰.

32. Certains interlocuteurs du Congrès ont exprimé leur préoccupation, avant les élections du 31 mars, au sujet des policiers et militaires affectés intentionnellement le jour du scrutin dans des circonscriptions du sud-est du pays traditionnellement favorables au HDP et inscrits en tant qu'électeurs dans cette région afin d'y influencer sur les résultats électoraux en faveur du gouvernement³¹. Certains interlocuteurs du Congrès se sont inquiétés de voir cette disposition détournée par des votes carrousel³² dans plusieurs bureaux de vote. Ces allégations ont gagné en crédibilité lorsque l'AKP a contre toute attente remporté le bastion traditionnel HDP de Şırnak, dans le sud-est du pays, où des milliers de membres des forces de sécurité avaient été déployés le jour du scrutin³³.

33. En dépit de problèmes graves portant principalement sur des circonscriptions du sud-est de la Turquie, dans l'ensemble la plupart des interlocuteurs du Congrès ont indiqué avoir globalement confiance en l'exactitude des listes d'électeurs, quoiqu'avec parfois certaines réserves. L'exactitude de ces listes est devenue un sujet de controverse lors de la période préélectorale, lorsque les médias ont signalé de nombreux cas de soupçons quant au nombre anormalement élevé d'électeurs inscrits dans un même lieu et parfois la présence de personnes décédées sur les listes d'électeurs. L'administration électorale a informé la délégation du Congrès des efforts qu'elle a déployés pour remédier à ce problème et les interlocuteurs du Congrès ont en effet confirmé que des corrections avaient été apportées aux listes d'électeurs.

VI. INSCRIPTION DES CANDIDATS

34. Tout citoyen turc âgé de 18 ans et plus et ayant reçu un enseignement primaire est éligible aux fonctions de maire, conseiller municipal, conseiller provincial, mukhtar et membre d'un conseil des sages³⁴. Les candidats privés de leur capacité juridique ne sont pas éligibles à ces fonctions. Les citoyens ne peuvent pas se présenter aux élections s'ils n'ont pas effectué leur service militaire (dans le cas où ils sont tenus par cette obligation) ou s'ils l'effectuent actuellement, s'ils ont été exclus de la fonction publique ou s'ils ont été reconnus coupables d'une des infractions très diverses citées dans une liste non exhaustive, parmi lesquelles certaines infractions pénales mineures, même en cas d'amnistie³⁵. L'âge de l'éligibilité pour les maires, les mukhtars et les membres de conseils des sages

29 <https://rm.coe.int/voting-rights-at-local-level-as-an-element-of-successful-long-term-int/16808e49f4> ; voir aussi les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (2004).

30 P. 16 <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/407078?download=true>

31 Selon des données collectées par le HDP, un total de 14.284 personnes appartenant aux forces de l'ordre ont été enregistrées pour voter dans le sud-est de la Turquie.

32 Une tactique électorale frauduleuse qui consiste à transporter des électeurs d'une place à l'autre en vue de les faire voter plusieurs fois

33 <https://www.alaraby.co.uk/english/news/2019/4/1/kurdish-majority-provinces-split-in-turkeys-tightly-fought-local-elections>

34 Articles 9 et 31 de la loi sur les élections des administrations locales et des mukhtars de quartier et conseils des sages, telle qu'amendée par la loi n° 7102 ; article 11 de la loi sur les élections législatives.

35 Cette interdiction inclut : les personnes condamnées à une peine de prison d'au moins un an au motif d'une infraction commise intentionnellement ; les personnes condamnées pour des actes malhonnêtes tels que le détournement de fonds, la corruption active et passive, le vol, l'escroquerie, le faux, l'abus de confiance et la faillite frauduleuse, la contrebande, la

a été abaissé à 25 ans depuis les précédentes élections locales, ce qui constitue une évolution positive en ce qu'elle élargit le suffrage³⁶. Pour ce qui concerne les mukhtars et les membres de conseils des sages, les candidats doivent savoir lire et écrire et résider dans le village ou le quartier depuis au moins six mois. Fait positif, tant les membres d'un parti que les candidats indépendants peuvent se présenter à ces élections³⁷.

35. Du point de vue des normes internationales, les restrictions susmentionnées (mis à part les conditions d'âge) sont discriminatoires et incompatibles avec le principe du suffrage universel³⁸. D'après les interlocuteurs du Congrès, quelque 125 000 personnes n'étaient pas éligibles aux élections locales, du fait qu'elles avaient été démisées de leurs fonctions en vertu de décrets pris dans le cadre de l'état d'urgence, le plus souvent en raison d'accusations liées au terrorisme. L'attention du Congrès a été attirée sur le fait que ces personnes ne sont pas inéligibles aux élections législatives, ce qui introduit manifestement une incohérence dans la législation. Six anciens maires HDP démis de leurs fonctions sur la base de poursuites pour des faits de terrorisme n'ont pas été autorisés à se porter candidats, bien qu'aucune décision définitive n'ait été rendue par un tribunal sur les faits en question.

36. La loi prévoit la possibilité pour les partis politiques de tenir des élections primaires. En l'absence d'une telle procédure, les partis politiques doivent informer l'administration électorale de leurs principes et méthodes internes pour le choix de leurs candidats³⁹. La loi n'impose aucun quota d'hommes et de femmes, mais il est à souligner que certains partis politiques appliquent leurs propres quotas en la matière. Les partis politiques présentent leurs listes de candidats (par zone électorale) à la commission électorale de circonscription (CEC) et à la commission électorale de province (CEP) dans le cas des candidats à la fonction de maire d'une ville métropolitaine. Les personnes qui souhaitent se présenter en tant que candidats indépendants à la fonction de maire, conseiller municipal ou conseiller provincial en font la demande à la présidence de leur CEC, accompagnée d'une déclaration indiquant qu'elles sont éligibles. Les candidats indépendants doivent aussi verser une somme égale au salaire mensuel brut d'un haut fonctionnaire. Vingt jours avant le jour du scrutin, les listes définitives de candidats sont proclamées par l'administration électorale. Aucune règle ne régit l'inscription pour l'élection des mukhtars et des membres de conseils des sages. Pour ce qui concerne les mukhtars, les candidatures peuvent être déposées peu de temps avant le jour du scrutin⁴⁰.

37. Lors des élections locales de 2019, treize partis politiques ont présenté des candidats⁴¹. Par ailleurs, un grand nombre de candidatures indépendantes ont été présentées. Une très large majorité des candidats étaient des hommes, tandis que quelques femmes seulement se sont portées candidates. Au total, 110 000 candidats ont brigué les fonctions de maire ou de conseiller. Selon les autorités, au total, quelque 110 000 candidats se sont disputé les sièges de maires métropolitains, de maires de municipalités, de conseillers provinciaux et de conseillers municipaux.⁴²

38. L'inscription des candidats s'est dans l'ensemble déroulée de manière ordonnée et aucune insuffisance majeure n'a été signalée, que ce soit par les partis politiques ou les autres interlocuteurs du Congrès. Cependant, certaines restrictions déraisonnables du droit d'éligibilité ont limité le nombre et la variété des candidats que certains partis politiques ont pu présenter. Ces restrictions ont surtout concerné le HDP, dont de nombreux membres ont pâti des décrets adoptés pendant la période de l'état d'urgence.

collusion dans des procédures d'adjudication ou d'achat publics, la divulgation de secrets d'État, la participation à des actes de terrorisme ou l'incitation et l'encouragement à de telles activités, y compris lorsque les intéressés ont bénéficié d'une amnistie.

36 p 14 <https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/407078?download=true>

37 Ibid., art 10

38 Paragraphe 15, Observation générale n° 25 relative à l'article 25 du PIDCP de 1960, « les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple le niveau d'instruction, le lieu de résidence ou l'ascendance, ou encore l'affiliation politique ».

39 Ibid.

40 Ibid. art 31

41 Parti de la justice et du développement, Parti républicain du peuple, Bon Parti, Parti d'action nationaliste, Parti démocratique des peuples, Parti de la félicité, Parti de la gauche démocratique, Parti démocrate, Parti communiste, Parti patriotique, Parti de la grande unité, Parti de la patrie, Partie pour une Turquie indépendante.

42 Voir annexe I.

VII. CAMPAGNE ÉLECTORALE

39. Le cadre juridique de la campagne électorale est défini par la loi sur les dispositions générales, qui vise à réglementer les activités de campagne d'une manière qui garantisse des conditions équitables pour les candidats. Cette loi distingue deux périodes préélectorales. La première, s'agissant des élections locales de 2019, a débuté le 1^{er} janvier 2019, soit 90 jours avant le jour du scrutin, lorsque le CES a annoncé le calendrier des élections et que certaines règles de campagne sont entrées en vigueur⁴³. Cependant, ce n'est que dix jours avant le jour du scrutin qu'une réglementation plus stricte et des principes plus détaillés en vue d'une campagne équitable sont entrés en vigueur, avec l'ouverture de la campagne officielle, qui s'est achevée le 30 mars 2019 à 18 heures. La majeure partie de la campagne a donc été insuffisamment réglementée.

40. Au cours des dix jours de campagne officielle, la loi interdit explicitement aux ministres et aux députés de faire une utilisation abusive des ressources de l'État, y compris d'utiliser des véhicules publics et d'avoir recours à des fonctionnaires pour des activités de campagne⁴⁴. Cependant, cette disposition ne s'applique pas au Président de la République, ce qui crée un déséquilibre entre les candidats. Cette situation a notamment bénéficié aux candidats du parti AKP, pour lequel le Président a régulièrement fait campagne. D'après les interlocuteurs du Congrès, il y a eu une utilisation abusive des ressources administratives pour leur campagne, notamment en ayant recours à des fonctionnaires lors des meetings électoraux et en utilisant des véhicules officiels aux fins de leur campagne. Les responsables gouvernementaux ont participé activement à la campagne pour les élections locales du 31 mars, de sorte que les candidats membres des partis de gouvernement ont été nettement avantagés par rapport aux autres candidats.

41. Le CES a publié à l'usage des partis politiques un Code de conduite officiel pour la période de campagne, basé sur la réglementation pertinente. Cependant, d'après les interlocuteurs du Congrès, l'administration électorale (notamment les CEC) n'a pas contrôlé de manière systématique le déroulement des meetings électoraux et autres activités de campagnes et aucune mesure n'a été prise pour l'application de ces règles. Lors de la mission préélectorale effectuée à Ankara du 13 au 15 mars, le Congrès a noté une présence massive d'affiches électorales et autres matériels de campagne de l'AKP. Des espaces publics auraient aussi été utilisés pour ces matériels, constituant dans de nombreux cas une utilisation abusive de ressources administratives.

42. La campagne des élections locales de 2019 a été dynamique et s'est tenue dans le contexte d'une situation économique difficile. Les candidats, tous camps confondus, ont fréquemment tenu des propos conflictuels et agressifs envers leurs opposants. Le climat politique s'est caractérisé par un profond clivage et une polarisation entre d'un côté la coalition des partis de gouvernement et, de l'autre, la coalition CHP/IYI et le HDP (qui présentait ses propres candidats). Le parti HDP a signalé des cas de harcèlement lors des meetings électoraux, dont les participants ont fait l'objet d'intimidations de la part des forces de police. Des représentants du pouvoir, y compris le Président de la République, ont en de nombreuses occasions accusé leurs opposants d'être des terroristes ou de soutenir le terrorisme. Une caractéristique notable de la campagne des élections du 31 mars, outre le fort engagement du Président, tient au caractère extrême et incendiaire des discours. En une occasion, alors qu'il s'adressait aux partisans de l'AKP lors d'un meeting, le Président a utilisé des images vidéo du massacre des mosquées de Christchurch⁴⁵.

43. Les tensions ont perduré après le scrutin du 31 mars, en lien notamment avec les résultats contestés dans la capitale Ankara, à Istanbul et dans plusieurs communes du sud-est du pays. Des candidats de l'AKP n'ayant pas été élus, ainsi que des responsables du pouvoir national dont le Président, ont multiplié les accusations de fraude électorale dans plusieurs communes, ce qui a encore accru les tensions et contribué à un climat de méfiance. Lors de la nouvelle élection du maire d'Istanbul, un dirigeant du parti CHP, Kemal Kilicdaroglu, a été agressé par des manifestants lors d'obsèques militaires organisées à Ankara⁴⁶.

44. D'après les interlocuteurs du Congrès, les électeurs (surtout à Istanbul) n'ont pas toujours voté selon les clivages idéologiques habituels, mais se sont plus souvent déterminés en fonction des

43 <http://www.hurriyetdailynews.com/countdown-begins-for-turkeys-local-elections-140164>

44 Article 35 de la loi sur les élections des administrations locales et des mukhtars de quartier et conseils des sages ; Article 65 de la loi sur les dispositions générales relatives aux élections et aux registres d'électeurs.

45 <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/18/erdogan-shows-christchurch-attack-footage-at-rallies>

46 <https://www.bbc.com/news/world-europe-48005481>

candidats et de leurs positions sur les thèmes économiques, tels que le haut niveau de chômage et l'augmentation des prix de l'alimentation. Les études d'opinion publique ont mis en évidence un nouveau comportement des électeurs, dont le vote est de plus en plus volatil d'un parti politique à un autre, ce qui contribue à une plus grande concurrence entre les candidats.

45. La campagne électorale a été dynamique et pluraliste, quoiqu'entachée parfois par des discours incendiaires et des propos agressifs. Un fait marquant de la campagne des élections du 31 mars tient à la présence active du Président, une telle implication d'un chef d'État dans des élections locales étant exceptionnelle. L'absence d'une réglementation claire et efficace sur la campagne a nui à l'égalité des chances entre tous les candidats. Les interlocuteurs du Congrès ont fait état d'une fréquente utilisation abusive des ressources administratives. Dans les lieux où la délégation du Congrès s'est rendue, elle a pu constater une inégalité en termes de visibilité et de présence des affiches électorales.

VIII. FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE

46. La législation électorale turque ne régit que sommairement le financement des campagnes électorales. Les dépenses de campagne des candidats et des partis politiques lors des élections locales ne sont pas plafonnées. La loi interdit aux fonctionnaires de faire des dons à des partis politiques ou des candidats pendant la période électorale⁴⁷. De même, les dons de personnes morales et de sources étrangères pendant la campagne, ainsi que les prêts, sont interdits. La loi ne prescrit aucune sanction pour les irrégularités mis à part le transfert au Trésor public des dons non dépensés ou dépassant le plafond autorisé.

47. Des dispositions plus détaillées s'appliquent concernant le financement des partis politiques. Un financement public annuel est octroyé aux partis politiques qui ont réuni au moins trois pour cent des voix lors des dernières élections législatives, en proportion du nombre de voix obtenues. De plus, les partis sont financés au moyen des cotisations de leurs membres et de dons privés. Les dons de personnes morales publiques, d'organisations publiques et de sources étrangères sont interdits. Les dépenses annuelles liées aux campagnes et autres activités des partis ne sont pas plafonnées⁴⁸.

48. Les partis ne déclarent leur budget de campagne qu'au moyen de rapports financiers annuels, qui ne mentionnent pas les recettes et dépenses des candidats ni de tierces parties. La Cour constitutionnelle contrôle ces rapports à la demande de la Cour suprême mais ne publie les conclusions de ce contrôle que des années plus tard. Les candidats indépendants déclarent leur budget de campagne au moyen de leur déclaration d'impôts individuelle. Les sanctions possibles en cas d'infraction sont l'avertissement, de trois mois à trois ans d'emprisonnement, des amendes et la dissolution du parti. Toutefois, d'après certains interlocuteurs du Congrès, la Cour constitutionnelle et le CES, les deux institutions chargées du contrôle, n'ont pas l'expertise nécessaire pour effectuer ce contrôle et il est donc peu probable que les règles soient appliquées de manière satisfaisante et régulière.

49. Globalement, la législation ne contient pas de dispositions détaillées sur le financement des partis politiques et des campagnes. L'absence d'un contrôle effectif et proactif nuit à la transparence, l'intégrité et la responsabilité du financement politique, ce que le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a critiqué. De même, certains interlocuteurs du Congrès ont formulé de sérieuses allégations sur le manque de transparence du financement des partis politiques, affirmant que la législation était très souple et appliquée de façon très libre.

IX. LIBERTÉ D'EXPRESSION ET DES MÉDIAS

50. Les élections locales de 2019 ont bénéficié d'une large couverture médiatique. Les événements postérieurs au 31 mars et à la décision du CES de tenir une nouvelle élection du maire d'Istanbul ont

⁴⁷ Article 63 de la loi sur les dispositions générales relatives aux élections et aux registres d'électeurs.

⁴⁸ Aux termes du paragraphe 159 des Lignes directrices de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, « La réglementation du financement des partis politiques est essentielle pour assurer la protection de ces formations contre toute influence indue de donateurs et pour garantir la possibilité à tous les CDL-AD(2010)024 - 41 - partis de s'affronter dans le respect du principe d'égalité des chances et d'assurer la transparence dans le financement politique ». Le financement des partis politiques au moyen de contributions privées est aussi une forme de participation politique.

aussi été évoqués dans les médias internationaux. D'après les interlocuteurs du Congrès, le paysage médiatique est dominé par des journaux, des chaînes de télévision et des stations de radio appartenant à des personnes physiques ou morales considérées comme étant liées au pouvoir ou dépendantes vis-à-vis de marchés publics. Cette situation a pour effet de limiter la diversité des informations présentées et de ne laisser qu'un espace limité à l'opposition, en particulier au HDP. La campagne sur les médias sociaux a été très dynamique et les partis d'opposition les ont utilisés pour faire passer leur message.

51. Le Président de la République a été omniprésent à la télévision. Les journaux privés dépendent souvent de la publicité et ne présentent donc pas l'information de manière impartiale. Bien que la télévision conserve une place prédominante, internet devient une source d'informations de plus en plus importante, notamment via les réseaux sociaux, lesquels sont principalement utilisés dans les zones urbaines. 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.

52. La Constitution turque garantit de manière générale le droit à la liberté d'expression⁴⁹, mais soumet aussi les médias à des restrictions relativement importantes en vertu de la loi antiterrorisme et de la loi sur internet. Le Code pénal comporte de nombreuses dispositions sur la diffamation, notamment sur l'offense à l'encontre de la nation et de l'État, des responsables publics et du Président⁵⁰. Ces dispositions auraient été largement utilisées à l'encontre d'opposants du pouvoir et de journalistes critiques, en particulier avant et pendant la campagne électorale. Le Conseil de l'Europe a établi qu'au 31 décembre 2018 110 journalistes étaient en détention⁵¹. Des interlocuteurs du Congrès ont également évoqué des agressions physiques et d'autres cas de pressions exercées sur des journalistes.

53. D'après la loi, les médias sont tenus d'assurer une couverture impartiale de la campagne et de garantir l'égalité d'accès de tous les candidats éligibles pour présenter leur programme. Selon le HDP, aucune campagne sponsorisée par le HDP n'a été diffusée sur la radio TRT durant la période pré-électorale. La publicité payante est autorisée dans tous les médias, y compris publics. D'après les interlocuteurs du Congrès, le radiodiffuseur public turc TRT subit l'influence politique directe du gouvernement, en particulier par le biais de nominations politiques aux postes de direction, ce qui a pour résultat un déséquilibre de la couverture médiatique en faveur du gouvernement et une couverture majoritairement négative concernant les partis d'opposition.

54. La régulation des médias pendant la campagne électorale est confiée au Conseil suprême de la radio et de la télévision (CSRT). Conformément à son mandat, le CSRT a affirmé n'avoir contrôlé que la radio et la télévision, de sorte qu'une part importante de la campagne médiatique n'a fait l'objet d'aucun contrôle. Bien que la Constitution dispose que le Bureau du CSRT doit inclure des représentants de chaque groupe parlementaire, ce n'est pas le cas du HDP. D'après nombre d'interlocuteurs du Congrès, cette situation met en question la capacité du CSRT à remplir son rôle de manière impartiale. Lors de l'entretien du Congrès avec des représentants du CRST, il lui a été indiqué que celui-ci n'effectue pas d'analyse du temps de parole des différents partis et candidats à la télévision et la radio, et n'est donc pas en mesure de dire si les uns et les autres ont bénéficié d'une couverture médiatique égale. De plus, l'impartialité du CRST a été contestée après la décision de cet organe de ne pas comptabiliser au titre de la campagne électorale les interventions du Président et des responsables gouvernementaux dans les médias. Enfin, un décret d'urgence pris par le gouvernement en 2017 a abrogé la capacité du CES à sanctionner les chaînes de télévision et les radios en cas de couverture médiatique déséquilibrée et partielle, enlevant ainsi au CRST tout pouvoir réel de faire appliquer la réglementation⁵². Les pouvoirs limités du CRST, combinés avec son inactivité, ont exonéré les médias d'un véritable contrôle, de sorte que l'égalité des chances entre tous les candidats n'a pas été garantie dans les médias.

49 Article 28 Constitution de la Turquie.

50 Articles 125, 299 et 301

51 Conseil de l'Europe, « La démocratie en danger : menaces et attaques contre la liberté des médias en Europe », Rapport annuel des organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, 2019. Le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a appelé à de multiples reprises les autorités « à réformer en profondeur les lois exposant les journalistes à des poursuites pénales ».

52 D'après les journalistes rencontrés lors de la mission préélectorale, le décret n° 298 du 9 février 2017 rend impossible toute régulation effective de l'environnement médiatique. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2017\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2017)011-e)

55. Les élections locales ont bénéficié d'une vaste couverture médiatique dans le pays et ont aussi été évoquées à l'échelle internationale. Elles se sont tenues dans un contexte de restriction importante de la liberté d'expression, au moyen de dispositions légales imposant des sanctions excessives contre la diffamation. Les conséquences des mesures de restriction adoptées à l'encontre de journalistes après la tentative de coup d'État de juillet 2016 se font encore ressentir dans la société, de nombreux journalistes étant poursuivis sur la base d'accusations de liens présumés avec le terrorisme ou de diffamation contre les institutions de l'État. L'opacité de la propriété des médias privés suscite des soupçons d'(auto)censure, tandis que le contrôle du pouvoir sur les médias publics limite la diversité des points de vue présentés. Les problèmes du climat global d'oppression du journalisme critique et de l'absence générale d'égalité de traitement entre les candidats dans les médias se sont également posés lors des élections locales de 2019.

X. OBSERVATEURS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX

56. Aux termes de la loi, des observateurs représentant les partis politiques et les candidats (mandataires) sont autorisés à être présents dans les bureaux de vote et à observer les procédures de vote et de dépouillement le jour du scrutin⁵³. D'une manière générale, la législation électorale turque ne permet pas la présence d'observateurs de la société civile du pays ni d'observateurs internationaux, ce qui va à l'encontre de certains engagements internationaux de la Turquie⁵⁴. Sur cette base, plusieurs organes nationaux d'observation électorale, comme l'Association des droits de l'homme et *Oy ve Ötesi* (Voter et au-delà), n'ont pas reçu d'accréditation à ce titre et ont dû la demander pour le compte de partis politiques. La délégation du Congrès s'est vu accorder l'accréditation en vertu d'une mesure spécifique du CES. Le Congrès a été la seule organisation internationale à observer les élections locales de 2019 en Turquie ainsi que la nouvelle élection du maire d'Istanbul.

57. De très nombreux observateurs des partis politiques et de la société civile, agissant pour le compte de partis ou de candidats, et le plus souvent bénévoles, étaient présents dans les bureaux de vote, et ils étaient plus nombreux encore lors de la nouvelle élection du maire d'Istanbul, en juin. Ils ont observé l'ensemble des procédures le jour du scrutin et vérifié les résultats du dépouillement. Certains observateurs ont échangé des photos des procès-verbaux électoraux par le biais d'une application en ligne afin d'effectuer un décompte parallèle des résultats. Outre les observateurs, certains partis politiques – tout particulièrement le CHP – ont affecté dans tous les bureaux de vote d'Istanbul des juristes chargés de proposer un conseil juridique, notamment sur les procédures de dépouillement à la fin du scrutin.

58. Les élections ont fait l'objet d'une vaste observation de la part de représentants des partis politiques. Les organisations de la société civile ont également montré un grand intérêt pour la conduite d'observations citoyennes. Cependant, la législation turque ne permet pas la présence d'observateurs citoyens ou internationaux dans les bureaux de vote, ce qui est contraire aux normes internationales. Pour ce qui concerne les observateurs internationaux, le CES a accordé une accréditation spéciale à la délégation du Congrès, qui a été la seule organisation internationale présente dans le pays lors de l'observation des deux scrutins.

XI. JOURS DES SCRUTINS

59. Le 31 mars, dix équipes du Congrès ont été déployées en Turquie et se sont rendues dans quelque 140 bureaux de vote sélectionnés de manière aléatoire dans les provinces d'Ankara, Istanbul, Antalya, Adana, Diyarbakir, Izmir et Erzurum. Elles ont observé l'ouverture des bureaux, le vote lui-même et une partie des opérations de dépouillement dans diverses zones urbaines et rurales.

60. Le 23 juin, jour des nouvelles élections du maire d'Istanbul, six équipes d'observateurs ont été déployées dans quelque 90 bureaux de vote d'une trentaine de circonscriptions de la ville. Comme lors de la mission précédente, elles ont observé l'ensemble de la procédure de vote, y compris le dépouillement.

⁵³ Article 25 de la loi sur les dispositions générales relatives aux élections et aux registres d'électeurs.

⁵⁴ Paragraphe 8 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE

61. D'une manière générale, on peut affirmer que le scrutin observé par le Congrès lors de ces deux journées s'est déroulé dans le calme et l'ordre, en dépit d'un contexte tendu. Les observateurs du Congrès ont constaté que la plupart des membres des commissions électorales de bureau de vote (CBV) étaient en mesure d'encadrer le processus efficacement, malgré quelques cas isolés d'anomalies portant par exemple sur la signature des listes d'électeurs ou la manière dont les urnes étaient scellées. Dans certains bureaux de vote, l'encombrement par un trop grand nombre de personnes a occasionnellement été constaté. Les membres des CBV semblaient dans l'ensemble bien préparés, ils avaient une bonne connaissance des procédures et ont assuré leurs tâches techniques et procédurales avec compétence. Ces observations valent aussi pour la nouvelle élection du maire d'Istanbul, pour laquelle les présidents et vice-présidents des CBV de tous les bureaux de vote visités étaient différents de ceux du 31 mars.

62. Le 31 mars, les observateurs du Congrès ont eu pleinement accès aux procédures de vote, le plus souvent de manière accueillante et amicale. Le 23 juin, cependant, plusieurs équipes du Congrès se sont heurtées au refus catégorique d'une commission de bureau de vote de leur fournir des informations et de leur laisser toute latitude pour observer le vote. De plus, des équipes du Congrès ont fait l'objet de quelques tentatives d'intimidation, parfois de la part de personnes qui semblaient être des représentants de partis.

63. D'une manière générale, le 31 mars, les observateurs du Congrès ont été surpris de la présence massive de forces de sécurité dans les bureaux de vote et à proximité, en particulier dans le sud-est du pays. Des membres des forces de l'ordre passaient souvent à proximité immédiate des urnes sans avoir été invités à le faire par la CBV ou des électeurs, comme la loi le prévoit. Certaines équipes du Congrès ont compté jusqu'à 25 policiers dans un bureau de vote et ont constaté la présence de policiers, au moins de manière temporaire, dans tous les bureaux de vote. D'après les autorités, quelque 60 000 membres des forces de l'ordre ont été déployés dans les régions afin d'assurer la sécurité le jour du scrutin.

64. Les observateurs du Congrès ont noté une forte affluence des électeurs dans les bureaux de vote lors des deux scrutins. Le taux de participation a été d'environ 84 %, ce qui est exceptionnel en comparaison avec les autres pays européens. Les électeurs avaient le choix entre un large éventail de partis politiques : treize au total lors du scrutin du 31 mars et dix-sept candidats (dont quatre représentaient des partis politiques et les autres étaient des candidats indépendants) le 23 juin. Le 31 mars, pour l'ensemble du pays il y avait environ 110 000 candidats tous mandats confondus (maires, conseillers et mukhtars).

65. Le scrutin pour l'élection des mukhtars – de village et de quartier – s'est avéré extrêmement mouvementé dans de nombreux bureaux de vote, en raison notamment d'une réglementation insuffisante de ce volet du scrutin dans la législation électorale. Les équipes du Congrès ont vu des candidats à la fonction de mukhtar faire campagne le jour même de l'élection, le 31 mars, dans les bureaux de vote ou à proximité. Les médias ont fait état de violences commises en lien avec cette élection et ayant fait des victimes en plusieurs endroits. La mise à disposition des documents de vote officiels pour l'élection des mukhtars n'étant pas réglementée, les candidats ont imprimé leurs propres bulletins de vote, qui ont ensuite été distribués aux différents bureaux de vote.

66. Dans la plupart des bureaux de vote visités, plusieurs observateurs de partis, ou observateurs de la société civile accrédités pour le compte de partis politiques, ont observé le scrutin. Les observateurs nationaux n'ont signalé aucune insuffisance majeure à ce sujet et ont pu accéder librement aux bureaux de vote. Lors du scrutin du 23 juin à Istanbul, les équipes du Congrès ont noté la présence dans les bureaux de vote d'un grand nombre de juristes, agissant notamment pour le compte du CHP.

67. S'agissant de la participation des femmes, les équipes du Congrès ont été déçues de ne pas rencontrer plus de femmes au sein des commissions électorales de bureau de vote et, plus généralement, dans des fonctions politiques de premier plan. Cependant, les équipes du Congrès se sont félicitées du grand nombre de jeunes femmes parmi les observateurs, qui constitue un signe encourageant pour l'avenir. Lors du scrutin du 23 juin à Istanbul, il y avait davantage de femmes parmi les présidents et vice-présidents des CBV.

68. Dans la plupart des bureaux de vote visités, des dispositions étaient prises pour permettre aux personnes âgées ou handicapées de voter dans une urne placée au rez-de-chaussée. Certaines équipes du Congrès ont aussi observé la présence d'urnes mobiles. Cependant, dans certains cas les

dispositions prises pour les personnes handicapées n'étaient pas adéquates. Le recours à des urnes mobiles devrait être accessible à un éventail plus large de personnes handicapées, par exemple aux électeurs malvoyants.

69. À la fin des deux jours du scrutin, les équipes du Congrès ont observé des procédures de dépouillement transparentes et, dans l'ensemble, efficaces. Le 31 mars, le dépouillement a parfois été long en raison du grand nombre de candidats à la fonction de mukhtar. Le 23 juin, les juristes désignés par le CHP qui étaient présents dans les bureaux de vote visités, fournissaient des conseils aux membres des CBV, notamment lors du dépouillement (par exemple sur la validité des bulletins).

70. Il est à regretter que deux équipes du Congrès, lors de l'observation de la nouvelle élection du maire d'Istanbul le 23 juin, aient reçu un accueil peu amical dans quatre bureaux de vote et fait l'objet d'agressions verbales dans les circonscriptions de Sultangazi et Beykoz. Dans un cas, une commission de bureau de vote a purement et simplement refusé de leur fournir des informations ; plus généralement, les observateurs du Congrès se sont heurtés à des propos agressifs et contestataires qu'ils ont perçus comme des tentatives d'intimidation. Sur un plan plus positif, notons que la police turque a contribué à apaiser certaines de ces tensions.

XII. PLAINTES ET RECOURS

A. Observations générales

71. Les électeurs, les partis politiques et leurs présidents et vice-présidents, leurs observateurs et leurs candidats peuvent déposer des plaintes, un droit que la législation n'accorde pas, notamment, aux organisations de la société civile. Les décisions des organes inférieurs de l'administration électorale peuvent faire l'objet d'un recours devant les organes de niveau supérieur. Les décisions des commissions électorales de province (CEP) concernant la formation des commissions électorales de circonscription (CEC) et des commissions de bureau de vote (CBV), ainsi que celles des CEC et des CEP concernant l'inscription des électeurs sont définitives et non susceptibles de recours. Pour toutes les autres questions ayant trait aux élections, le Conseil électoral suprême (CES) est l'instance de dernier ressort pour tous les recours⁵⁵. Il n'existe donc pas de contrôle juridictionnel des décisions du CES, y compris pour celles qui concernent les droits constitutionnels et les résultats définitifs des élections⁵⁶. La loi ne fixe aucun délai au CES pour le traitement et la résolution des recours post-électorales. Enfin, la loi ne prévoit pas de cadre pour le dépôt des recours liés aux campagnes électorales, ce qui entraîne un manque de clarté⁵⁷.

72. Du fait de la structure du mécanisme de recours, le processus électoral et les résultats d'élections ne sont pas soumis en dernier ressort à l'autorité d'une juridiction, puisque le CES est essentiellement un organe administratif. Cette structure exclut la possibilité d'un recours juridictionnel effectif en matière de litiges électoraux et va à l'encontre de l'intégrité juridique du processus, contrairement à certains engagements internationaux de la Turquie et aux bonnes pratiques internationales⁵⁸. Ce constat vient s'ajouter aux observations contenues dans la Section IV concernant le faible niveau d'indépendance de l'administration électorale de Turquie et le sentiment qu'elle n'est pas impartiale.

⁵⁵ Articles 111-181 de la loi sur les dispositions générales relatives aux élections et aux registres d'électeurs.

⁵⁶ Il est à noter qu'en 2015 la Cour constitutionnelle de Turquie a conclu que l'article 79 de la Constitution, selon lequel les décisions du CES sont définitives et non susceptibles de recours, exclut également les requêtes individuelles auprès de la Cour constitutionnelle contre le CES pour des violations supposées des libertés et droits fondamentaux (voir aussi l'article 45 de la loi sur la Cour constitutionnelle). Pour ce qui concerne les recours éventuels contre les décisions définitives du CES devant la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle a conclu dans une décision de 2014 sur la contestation du résultat d'une élection locale que seuls les droits relatifs aux élections législatives relevaient du domaine de compétence de la Cour de Strasbourg.

⁵⁷ Dans les faits, de tels recours ont été déposés auprès des gouverneurs, des organes électoraux de niveau inférieur, des tribunaux et des forces de l'ordre.

⁵⁸ Notamment la section II.3.3.a du Code de bonne conduite de la Commission de Venise selon lequel « L'instance de recours doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance » ; de plus, au titre de l'article 2.3(a) du PIDCP les États s'engagent à « garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles » ; voir aussi le paragraphe 18.4 du Document de Moscou, selon lequel « les États participants veilleront à prévoir un recours juridictionnel contre de tels règlements et décisions », et le paragraphe 5.10 du Document de Copenhague de l'OSCE (1990), selon lequel « tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique ».

73. Bien que le Congrès n'ait pas été en mesure d'étudier de manière systématique le processus de recours, les quelques cas auxquels il s'est intéressé montrent que le traitement des recours manque de transparence : en effet, les séances se sont tenues à huis-clos et les décisions ont rarement été rendues publiques ou justifiées, ce qui d'une manière générale n'a pas contribué à la confiance envers l'administration électorale. Divers interlocuteurs du Congrès ont souligné en tant que problème fondamental le manque de confiance dans l'indépendance et l'impartialité du mécanisme de règlement des litiges électoraux. Entre autres problèmes, l'Association des droits de l'homme, une organisation de la société civile turque, a exprimé de sérieux doutes quant à l'efficacité du traitement, par le CES, des recours portant sur l'inexactitude des registres électoraux au cours de la période préélectorale⁵⁹.

B. Événements consécutifs aux élections du 31 mars

74. Au cours de la période post-électorale, le Congrès s'est intéressé plus particulièrement à deux événements majeurs, à savoir la non-investiture de maires HDP élus dans certaines communes du sud-est de la Turquie et la décision de tenir une nouvelle élection du maire métropolitain d'Istanbul. Les représentants du Congrès ont fait part de leurs préoccupations dans diverses déclarations⁶⁰. Le Congrès a aussi noté une disproportion considérable, en termes de recours ayant reçu une réponse favorable, entre les contestations des résultats électoraux selon qu'elles émanaient de partis de l'Alliance du Peuple ou au contraire de partis d'opposition⁶¹.

75. Le 11 avril, le CES a décidé de confirmer la décision, prise précédemment par les CEC concernées, de refuser l'investiture des maires HDP élus dans les communes de Diyarbakir, Erzurum, Kars et Van, et d'ordonner l'investiture des candidats arrivés seconds, tous issus de l'AKP. Cette décision se fondait sur le fait que les candidats HDP en question avaient été démis de leur mandat en 2016 en raison d'accusations de terrorisme portées contre eux lors de l'état d'urgence. Outre ces six maires HDP, 62 conseillers municipaux et provinciaux du HDP se sont aussi vu refuser le droit d'exercer leur mandat après avoir été élus aux élections locales. Le HDP a déposé des recours contre ces décisions auprès du CES et de la Cour constitutionnelle, mais ces recours ont été rejetés par le CES et jugés irrecevables par la Cour constitutionnelle. Le Président du Congrès a dénoncé cette décision comme portant atteinte au principe des élections équitables selon lequel les règles applicables avant le scrutin doivent aussi s'appliquer après. Les personnes dont la candidature a été examinée par le CES lors de la période préélectorale et qui ont été autorisées à se présenter aux élections doivent aussi disposer du droit effectif d'exercer leur mandat si elles sont élues⁶².

76. Le 6 mai, le CES a décidé d'annuler les résultats de l'élection du maire métropolitain d'Istanbul et convoqué une nouvelle élection. Cette décision faisait suite à deux recours extraordinaires distincts déposés par l'AKP en avril contre les résultats en question⁶³. Le CES a donné droit à ces deux recours, bien qu'il en ait rejeté, pour des motifs divers, de nombreux autres portant sur des résultats électoraux⁶⁴.

77. Le 22 mai, deux semaines après cette décision, le CES a publié son raisonnement dans un document de 250 pages composé pour une large part d'avis dissidents. Quatre des onze membres du CES ont voté contre cette décision, parmi lesquels son président M. Sadi Güven. Lors de la visite de

⁵⁹ P. 7 <https://ihd.org.tr/en/ihd-report-on-the-local-electoral-process-and-31-march-elections/>.

⁶⁰ Communiqué de presse CG023(2019) du 4 avril of 4 April (Le Congrès engage la Turquie à garantir que les juges en charge du recensement des voix travaillent librement et sans aucune ingérence) ; communiqué de presse CG026(2019) du 12 avril (Le Congrès appelle la Turquie à respecter la décision des électeurs lors des élections locales du 31 mars).

⁶¹ Par exemple, d'après une étude citée par l'Association des droits de l'homme, trois seulement des dix-sept contestations déposées par le HDP ont été acceptées par l'administration électorale, contre 68 sur 78 pour l'AKP. Voir pp 7, 12 : <https://ihd.org.tr/en/ihd-report-on-the-local-electoral-process-and-31-march-elections/>.

⁶² Au cours de l'été, la situation des maires HDP du sud-est de la Turquie a évolué : le 19 août, les maires nouvellement élus des trois villes métropolitaines Diyarbakir, Mardin et Van ont été révoqués en vertu d'un arrêté du ministère de l'Intérieur et remplacés par des gouverneurs ; le Président du Congrès a dénoncé cette mesure et rappelé les critiques formulées par le Congrès précédemment concernant le recours excessif à des procédures juridiques à l'encontre d'élus locaux et leur remplacement par des responsables nommés ; communiqué de presse CG du 20 août.

⁶³ Il est à souligner que deux types de recours ont été déposés : des recours ordinaires et des recours extraordinaires. Ces derniers portent sur des actes criminels et aucun calendrier n'est défini pour leur examen par le CES après les élections, ce qui aurait engendré une confusion parmi les acteurs concernés par le dépôt de recours post-électorales.

⁶⁴ Par exemple, le parti IYI a déposé un recours « ordinaire » contre la formation supposée illégale de CBV du district Mustafakemalpaşa de Bursa, recours que le CES a rejeté en raison du fait qu'il avait été déposé après le délai légal fixé au 2 mars. Par ailleurs, le parti IYI a contesté les résultats de Balıkesir et Uşak, où les candidats de l'AKP ont remporté de peu l'élection. L'AKP a contesté les résultats de dix-neuf circonscriptions de la province d'Antalya remportées par un candidat du CHP.

la délégation du Congrès à Istanbul le 21 juin, avant l'observation de la nouvelle élection, le président Güven et le vice-président Erhan Ciftci se sont entretenus longuement de ce raisonnement et des avis dissidents.

78. La décision du CES de convoquer une nouvelle élection du maire métropolitain d'Istanbul a été prise sur la base de deux arguments principaux : l'illégalité de certains membres de CBV et les irrégularités de procédure. D'après les raisons présentées par le CES, 754 présidents de CBV n'étaient pas des fonctionnaires, comme la loi l'exige⁶⁵. L'écart entre le candidat arrivé premier (CHP) et le deuxième (AKP) n'étant que de 13 729 voix, le CES a conclu que le fait que quelque 200 000 électeurs avaient voté dans les bureaux de vote potentiellement touchés par cette irrégularité justifiait la convocation d'une nouvelle élection, même si aucune ingérence illégale n'avait été attestée. Bien que les élections d'autres organes d'autorité locale d'Istanbul aient été administrées par les mêmes CBV, le CES a uniquement décidé de convoquer une nouvelle élection du maire métropolitain, puisque le recours déposé par l'AKP ne portait que sur ce scrutin.

79. Le CES a également fondé sa décision sur des irrégularités ayant trait d'une part à l'inscription erronée de personnes sur le registre des électeurs d'Istanbul, où il a été établi que 700 personnes avaient voté de manière illégale, et d'autre part à des irrégularités procédurales dans 108 protocoles de résultats électoraux, notamment l'absence de signatures. Toutefois, certains interlocuteurs du Congrès ont exprimé de sérieux doutes quant à l'impact réel de ces irrégularités sur le résultat de l'élection, estimant que la décision du CES était incohérente et orientée politiquement, eu égard également aux déclarations publiques faites par des responsables gouvernementaux et le Président avant l'annonce de la décision du CES, qui ont jeté le doute sur l'indépendance et l'impartialité du CES. Les représentants du Congrès ont également exprimé leur préoccupation concernant le processus ayant conduit à cette décision⁶⁶.

80. Le mécanisme de recours manque de transparence : les débats et les décisions se font à huis clos et les raisonnements, s'ils sont rendus publics, ne le sont pas en temps utile. Cette situation a affecté la confiance des citoyens à l'égard du processus de résolution des conflits avant et après les élections, en particulier lorsque des décisions rendues par l'administration électorale ont paru manquer de cohérence. Dans leur traitement des recours relatifs à la situation des maires HDP dans le sud-est de la Turquie et à la tenue d'une nouvelle élection du maire d'Istanbul, les organes de l'administration électorale ont été accusés par divers acteurs de manquer d'indépendance et d'impartialité, notamment après les pressions exercées publiquement sur le Conseil électoral suprême par le gouvernement et le Président.

XIII. CONCLUSIONS

81. Dans le contexte d'une situation économique difficile et d'un climat oppressif pour divers acteurs de la société, parmi lesquels les partis d'opposition, une partie du pouvoir judiciaire, les fonctionnaires, les journalistes et la société civile, et malgré la levée de l'état d'urgence en 2018, les élections locales tenues en Turquie en 2019 ont été un événement capital. Les commentateurs ont ainsi décrit le scrutin du 31 mars comme ayant une portée suprarégionale et valeur de test pour le régime du Président Erdogan. L'omniprésence du Président de la République lors de la campagne électorale a contribué au sentiment qu'il s'agissait de bien plus qu'un scrutin politique local. Le contexte de la campagne et les discours politiques ont été animés, se caractérisant par une rhétorique de conflit, pour ne pas dire d'agressivité et de menaces.

82. Bien que le principe de la liberté d'expression soit inscrit dans la Constitution de la Turquie, ces élections ont mis en évidence les faiblesses des dispositions générales visant à garantir l'égalité des chances entre tous les candidats et une authentique liberté de la presse, ce qui a amené la délégation du Congrès à s'interroger sur le pluralisme démocratique des médias et sur le caractère véritablement équitable du scrutin pour l'ensemble des partis politiques et candidats, de tous les points de vue.

⁶⁵ Il s'agissait par exemple d'agents publics retraités, d'employés d'hôpitaux publics, d'enseignants retraités, d'enseignants d'établissements privés ou d'employés d'entreprises privées.

⁶⁶ Communiqué de presse CG029(2019) du 7 mai (Le président du Congrès appelle les autorités turques à garantir le processus électoral pour la tenue d'une nouvelle élection à Istanbul) ; Piero Fassino, Président du Groupe socialiste du Congrès, dans une déclaration du 9 mai : « Une décision antidémocratique à Istanbul » ; échange de vue avec le rapporteur du Congrès Andrew Dawson, commission de suivi de l'APCE, 16 mai 2019.

83. Malgré ces réserves imputables au cadre législatif des élections, pour lequel une réforme est nécessaire, la délégation du Congrès a noté que la Turquie, l'un des premiers États fondateurs du Conseil de l'Europe, peut s'enorgueillir de sa culture démocratique dont témoignent, pour n'en citer que les signes les plus évidents, le caractère pluraliste de ces élections, le grand intérêt de la population et un taux de participation remarquable le 31 mars dans tout le pays et le 23 juin 2019 à Istanbul. Grâce à la compétence technique de l'administration électorale turque, la délégation du Congrès a observé des élections organisées avec professionnalisme dans la majorité des bureaux de vote visités le 31 mars et le 23 juin.

84. Outre l'égalité des chances pour l'ensemble des partis et des candidats, laquelle est un prérequis indispensable à la tenue d'élections véritablement libres, équitables et démocratiques, la délégation du Congrès estime que des améliorations sont possibles concernant divers aspects des élections. Les réformes les plus urgentes sont détaillées dans la Recommandation contenue dans le présent rapport et concernent, en particulier, le Conseil électoral suprême (CES) de la Turquie, dont les décisions ne sont actuellement susceptibles d'aucun recours. Les événements consécutifs au 31 mars 2019, qui ont abouti à la décision vivement contestée d'annuler le résultat d'Istanbul et, finalement, à la tenue d'une nouvelle élection le 23 juin, montre combien il est urgent de mener une réforme aux fins de la transparence et de la cohérence de la prise de décisions.

XVI. RÉSUMÉ

85. Bien que la législation offre d'une manière générale un cadre juridique solide pour la tenue d'élections démocratiques, les interlocuteurs du Congrès ont évoqué de nombreux domaines présentant des lacunes et des insuffisances, ainsi qu'un manque d'harmonisation de la législation. La Constitution et plusieurs textes législatifs n'offrent pas une garantie suffisante de certains droits et libertés fondamentales et permettent des restrictions abusives des libertés d'association, de réunion et d'expression, lesquelles sont essentielles pour un contexte favorable à la tenue d'élections véritablement démocratiques. À l'inverse, des domaines tels que le déroulement des campagnes électorales, l'égalité d'accès aux médias et le financement des partis politiques et des campagnes ne sont pas suffisamment réglementés, ce qui a entraîné, d'après les interlocuteurs du Congrès, une incapacité des autorités à garantir des conditions équitables lors des élections.

86. Lors des deux jours de scrutin et pendant la période préélectorale, l'administration électorale a dans l'ensemble géré le processus de manière efficace et ordonnée, bien que certains interlocuteurs du Congrès aient exprimé leur préoccupation concernant des aspects tels que l'inscription des électeurs et le traitement des recours. Le Conseil électoral suprême (CES) a diffusé des circulaires comportant des consignes pour les niveaux inférieurs de l'administration électorale, et des échanges réguliers concernant les procédures ont eu lieu le jour du scrutin entre le CES et les commissions de bureau de vote (CBV). Cette procédure a été intensifiée lors de la nouvelle élection du maire d'Istanbul tenue le 23 juin. Cependant, d'après plusieurs acteurs, les doutes quant à l'indépendance de l'administration électorale et les conséquences du manque de clarté des dispositions relatives à son fonctionnement sont venus s'ajouter au sentiment que cette administration manque d'impartialité, en particulier après les décisions controversées adoptées par le CES après le 31 mars.

87. En dépit de problèmes graves portant principalement sur des circonscriptions du sud-est de la Turquie, dans l'ensemble la plupart des interlocuteurs du Congrès ont indiqué avoir globalement confiance en l'exactitude des listes d'électeurs, quoiqu'avec parfois certaines réserves. L'exactitude de ces listes est devenue un sujet de controverse lors de la période préélectorale, lorsque les médias ont signalé de nombreux cas de soupçons quant au nombre anormalement élevé d'électeurs inscrits dans un même lieu et parfois la présence de personnes décédées sur les listes d'électeurs. L'administration électorale a informé la délégation du Congrès des efforts qu'elle a déployés pour remédier à ce problème et les interlocuteurs du Congrès ont en effet confirmé que des corrections avaient été apportées aux listes d'électeurs.

88. L'inscription des candidats s'est dans l'ensemble déroulée de manière ordonnée et aucune insuffisance majeure n'a été signalée, que ce soit par les partis politiques ou les autres interlocuteurs du Congrès. Cependant, certaines restrictions déraisonnables du droit d'éligibilité ont limité le nombre et la variété des candidats que certains partis politiques ont pu présenter. Ces restrictions ont surtout concerné le HDP, dont de nombreux membres ont pâti des décrets adoptés pendant la période de l'état d'urgence.

89. La campagne électorale a été dynamique et pluraliste, quoiqu'entachée parfois par des discours incendiaires et des propos agressifs. Un fait marquant de la campagne des élections du 31 mars tient à la présence active du Président, une telle implication d'un chef d'État dans des élections locales étant exceptionnelle. L'absence d'une réglementation claire et efficace sur la campagne a nui à l'égalité des chances entre tous les candidats. Les interlocuteurs du Congrès ont fait état d'une fréquente utilisation abusive des ressources administratives. Dans les lieux où la délégation du Congrès s'est rendue, elle a pu constater une inégalité en termes de visibilité et de présence des affiches électorales.

90. Globalement, la législation ne contient pas de dispositions détaillées sur le financement des partis politiques et des campagnes. L'absence d'un contrôle effectif et proactif nuit à la transparence, l'intégrité et la responsabilité du financement politique, ce que le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a critiqué. De même, certains interlocuteurs du Congrès ont formulé de sérieuses allégations sur le manque de transparence du financement des partis politiques, affirmant que la législation était très souple et appliquée de façon très libre.

91. Les élections locales ont bénéficié d'une vaste couverture médiatique dans le pays et ont aussi été évoquées à l'échelle internationale. Elles se sont tenues dans un contexte de restriction importante de la liberté d'expression, au moyen de dispositions légales imposant des sanctions excessives contre la diffamation. Les conséquences des mesures de restriction adoptées à l'encontre de journalistes après la tentative de coup d'État de juillet 2016 se font encore ressentir dans la société, de nombreux journalistes étant poursuivis sur la base d'accusations de liens présumés avec le terrorisme ou de diffamation contre les institutions de l'État. L'opacité de la propriété des médias privés suscite des soupçons d'(auto)censure, tandis que le contrôle du pouvoir sur les médias publics limite la diversité des points de vue présentés. Les problèmes du climat global d'oppression du journalisme critique et de l'absence générale d'égalité de traitement entre les candidats dans les médias se sont également posés lors des élections locales de 2019.

92. Les élections ont fait l'objet d'une vaste observation de la part de représentants des partis politiques. Les organisations de la société civile ont également montré un grand intérêt pour la conduite d'observations citoyennes. Cependant, la législation turque ne permet pas la présence d'observateurs citoyens ou internationaux dans les bureaux de vote, ce qui est contraire aux normes internationales. Pour ce qui concerne les observateurs internationaux, le CES a accordé une accréditation spéciale à la délégation du Congrès, qui a été la seule organisation internationale présente dans le pays lors de l'observation des deux scrutins.

93. Le mécanisme de recours manque de transparence : les débats et les décisions se font à huis clos et les raisonnements, s'ils sont rendus publics, ne le sont pas en temps utile. Cette situation a affecté la confiance des citoyens à l'égard du processus de résolution des conflits avant et après les élections, en particulier lorsque des décisions rendues par l'administration électorale ont paru manquer de cohérence. Dans leur traitement des recours relatifs à la situation des maires HDP dans le sud-est de la Turquie et à la tenue d'une nouvelle élection du maire d'Istanbul, les organes de l'administration électorale ont été accusés par divers acteurs de manquer d'indépendance et d'impartialité, notamment après les pressions exercées publiquement sur le Conseil électoral suprême par le gouvernement et le Président.

ANNEXE I

NOMBRE DE CANDIDATS ET DE SIÈGES CONTESTÉS AUX ÉLECTIONS LOCALES DU 31 MARS

Nombre de sièges contestés :

30 maires métropolitains, 973 maires de districts, 386 maires de villes

1 272 Représentants des conseils provinciaux

20 745 Représentants de conseils municipaux

Nombre de candidats inscrits en lice :

ELECTIONS DE MAIRES METROPOLITAINS

PARTI / INDEPENDANT	Nombre de candidats
SAADET PARTİSİ	30
BAĞIMSIZ TÜRKİYE PARTİSİ	30
TÜRKİYE KOMÜNİST PARTİSİ	30
VATAN PARTİSİ	30
CUMHURİYET HALK PARTİSİ	19
ADALET VE KALKINMA PARTİSİ	27
DEMOKRAT PARTİ	18
MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ	3
İYİ PARTİ	13
HALKLARIN DEMOKRATİK PARTİSİ	13
DEMOKRATİK SOL PARTİ	30
INDEPENDANTS	73
TOTAL	316

ELECTIONS DE MAIRES DE MUNICIPALITES

PARTI / INDEPENDANT	Nombre de candidats
SAADET PARTİSİ	1.342
BAĞIMSIZ TÜRKİYE PARTİSİ	1.033
TÜRKİYE KOMÜNİST PARTİSİ	135
VATAN PARTİSİ	299
BÜYÜK BİRLİK PARTİSİ	355
CUMHURİYET HALK PARTİSİ	863
ADALET VE KALKINMA PARTİSİ	1.261
DEMOKRAT PARTİ	321
MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ	814
İYİ PARTİ	549
HALKLARIN DEMOKRATİK PARTİSİ	220
DEMOKRATİK SOL PARTİ	394
INDEPENDANTS	368
TOTAL	7.954

ELECTIONS AUX CONSEILS PROVINCIAUX

PARTI / INDEPENDANT	Nombre de candidats
SAADET PARTİSİ	762
BAĞIMSIZ TÜRKİYE PARTİSİ	299
TÜRKİYE KOMÜNİST PARTİSİ	14
VATAN PARTİSİ	387
BÜYÜK BİRLİK PARTİSİ	474
CUMHURİYET HALK PARTİSİ	1.151
ADALET VE KALKINMA PARTİSİ	2.484
DEMOKRAT PARTİ	320
MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ	1.363
İYİ PARTİ	911
HALKLARIN DEMOKRATİK PARTİSİ	393
DEMOKRATİK SOL PARTİ	99
INDEPENDANTS	62
TOTAL	8.719

ELECTIONS AUX CONSEILS MUNICIPAUX

PARTI / INDEPENDANT	Nombre de candidats
SAADET PARTİSİ	11.502
BAĞIMSIZ TÜRKİYE PARTİSİ	1.109
TÜRKİYE KOMÜNİST PARTİSİ	1.772
VATAN PARTİSİ	1.600
BÜYÜK BİRLİK PARTİSİ	4.243
CUMHURİYET HALK PARTİSİ	15.446
ADALET VE KALKINMA PARTİSİ	36.053
DEMOKRAT PARTİ	2.876
MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ	12.503
İYİ PARTİ	8.645
HALKLARIN DEMOKRATİK PARTİSİ	4.157
DEMOKRATİK SOL PARTİ	2.230
INDEPENDANTS	196
TOTAL	102.332

ANNEXE II

PROGRAMME DE LA MISSION PRÉ-ELECTORALE EN TURQUIE (13-15 MARS 2019)

OBSERVATION DES ÉLECTIONS DU 31 MARS 2019

Délégation

Membres de la délégation du Congrès :

M. Andrew DAWSON, (R, CRE) Royaume-Uni (Chef de délégation)

Mme Barbara TOCE, Italie (SOC, L), Vice-Présidente du Congrès

M. Robert GRUMAN, Roumanie (R, PPE-CCE)

Mme Kateryna MARCHENKO, Ukraine (L, SOC)

M. Vladimir PREBILIC, Sloveie (L, SOC)

Expert

Prof Angel M. MORENO, Président du Groupe des Experts Indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale, expert en matière électorale

Congress Secretariat

Mme Renate ZIKMUND, Chef de division *ad interim*, Département des activités statutaires, Unité de l'observation des élections locales et régionales

M. Adam DRNOVSKY, Chargé de l'observation des élections locales et régionales

Mme Martine ROUDOLFF, Assistante, Observation des élections locales et régionales

Mercredi 13 mars 2019

Divers horaires **Arrivée de la délégation du Congrès à Ankara**

Jeudi 14 mars 2019

07:45 – 08:15	Petit-déjeuner et briefing de la délégation avec le Secrétariat <i>Lieu: Hotel Hilton, Ankara, Greenhouse Restaurant</i>
09:15 – 10:30	Rencontre avec les Chefs de mission adjoints de l'UE, Belgique, Roumanie, Sloveie et Royaume-Uni <i>Lieu: Hotel Hilton, Ankara, Salle Çankaya 3</i>
11:00 – 12:30	Rencontre avec les membres du Conseil Electoral Suprême <i>Lieu: Mithatpaşa Caddesi No:12 06420 Kızılay-Ankara</i>
12:30 – 14:00	Pause-déjeuner
14:15 – 15:30	Rencontre avec des représentants d'ONG et think tanks indépendants <ul style="list-style-type: none"> • Vote and Beyond • Association for the Monitoring of Equal rights (AMER) • Freedom Research Association <i>Lieu: Hotel Hilton, Ankara, Salle Çankaya 3</i>
15:45 – 16:45	Rencontre avec M. Erol ÖNDEROĞLU, correspondant pour for Reporters Sans Frontières en Turquie et éditeur pour l'agence de presse indépendante Bianet <i>Lieu: Hotel Hilton, Ankara, Salle Çankaya 3</i>

- 17:00 – 18:00 Rencontre avec M. Ahmet KAZAN, Secrétaire Général de l'Union des Municipalités de Turquie, et M. Şefik AYGÖL, Secrétaire Général de des Services provinciaux
Lieu: Hotel Hilton, Ankara, Salle Çankaya 3
- 19:30 Débriefing de la journée et dîner

Vendredi 15 mars 2019

Divers horaires **Départ de la délégation du Congrès**

ANNEXE III**COMMUNIQUE DE PRESSE (MISSION PRE-ELECTORALE EN TURQUIE)****OBSERVATION DES ÉLECTIONS DU 31 MARS 2019****Mission d'observation pré-électorale du Congrès à Ankara**

Strasbourg, 8 mars 2019 - Une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, conduite par Mr Andrew DAWSON, (CRE, Royaume-Uni) effectuera une mission d'observation pré-électorale en Turquie, à Ankara, le 14 mars 2019, afin d'évaluer la campagne et la préparation des élections locales qui se tiendront en Turquie le 31 mars 2019.

La délégation du Congrès rencontrera les représentants du corps diplomatique à Ankara et les membres du Conseil électoral suprême. Des échanges sont également prévus avec des représentants d'associations nationales de pouvoirs locaux, de médias et d'ONGs.

Cette mission pré-électorale sera suivie, du 27 mars au 1er avril 2019, d'une mission d'observation des élections locales avec le déploiement, le jour du scrutin, d'observateurs du Congrès du Conseil de l'Europe dans plusieurs bureaux de vote à travers le pays.

Délégation du Congrès :Membres du Congrès :

- Mr Andrew DAWSON (CRE, Royaume Uni), Chef de la délégation
- Ms Barbara TOCE (SOC, Italie), Vice-Présidente du Congrès
- Mr Robert GRUMAN, (PPE-CCE, Roumanie)
- Ms Kateryna MARCHENKO (SOC, Ukraine)
- Mr Luc MARTENS (PPE-CCE, Belgique)
- Mr Vladimir PREBILIC (SOC, Slovénie)

Expert

- Mr Angel M. MORENO, Président du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale, expert en matière électorale

Secrétariat du Congrès :

- Mme Renate ZIKMUND, Chef de service par intérim, Département des activités statutaires, Division de l'observation des élections locales et régionales
- M. Adam DRNOVSKY, Chargé de l'Observation des élections locales et régionales
- Mme Martine ROUDOLFF, Assistante, Observation des élections locales et régionales

ANNEXE IV

PROGRAMME DE LA MISSION ÉLECTORALE PRINCIPALE EN TURQUIE (27 MARS – 1 AVRIL 2019)

OBSERVATION DES ÉLECTIONS DU 31 MARS 2019

Délégation

Membres de la délégation du Congrès :

M. Andrew DAWSON, Royaume-Uni (R, CRE), Chef de délégation

Mme Liisa ANSALA, Finlande (L, GILD), Vice-Présidente du Congrès

Mme Barbara TOCE, Italie (L, SOC), Vice-Présidente du Congrès

M. Robert GRUMAN, Roumanie, (R, PPE/CCE), Président de la Commission de la Gouvernance du Congrès

M. Leo AADEL, Estonie (R, GILD)

Mme Henrietta BERO, Hongrie (L, PPE/CCE)

Mme Majlinda BUFI, Albanie (L, SOC)

Mme Violeta CRUDU, République de Moldova (L, PPE/CCE)

M. David ERAY, Suisse (R, GILD)

M. Mario GAUCI, Malte (L, PPE/CCE)

Mme Nino KAVTARADZE, Géorgie (L, PPE/CCE)

Mme Kateryna MARCHENKO, Ukraine (L, SOC)

M. Luc MARTENS, Belgique (L, PPE-CCE)

Mme Isabelle MOINET, Belgique (R, PPE/CCE)

Mme Randi MONDORF, Danemark (R, GILD)

M. Sasa PAUNOVIC, Serbie (L, SOC)

M. Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC)

M. Hannes WENINGER, Autriche (L, SOC)

Expert

Prof Angel M. MORENO, Président du Groupe des Experts Indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale, expert en matière électorale

Congress Secretariat

Mme Renate ZIKMUND, Chef de division *ad interim*, Département des activités statutaires, Unité de l'observation des élections locales et régionales

M. Adam DRNOVSKY, Chargé de l'observation des élections locales et régionales

Mme Martine ROUDOLFF, Assistante, Observation des élections locales et régionales

M. Sandro WELTIN, Direction de la Communication du Conseil de l'Europe, photographe

Mercredi 27 mars 2019

Divers horaires **Arrivée de la délégation du Congrès à Ankara**

Jeudi 28 mars 2019

08h30 – 09h00 Petit-déjeuner et briefing de la délégation avec le Secrétariat du Congrès
Lieu : Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 1

- 09h15 – 11h00 Rencontre avec des représentants du corps diplomatique :
- Autriche : **M. Georg OBERREITER**, Chef de mission adjoint
 - Belgique : **M. Michel MALHERBE**, Ambassadeur
 - Danemark : **Mme Katrine THORUP**, Spécialiste des questions politiques
 - EU : **M. Gabriel MUNUERA VINALS**, Chef de mission adjoint
 - Finlande : **M. Jussi SOINI**, Chef de mission adjoint
 - France : **M. Sylvain GUIAUGUÉ**, Chef de mission adjoint
 - France : **Mme Virginie HERVO**, Première Secrétaire
 - Roumanie : **Mme Alina HUSZAR**, Chef de mission adjointe
 - Slovénie : **Mme Maja JERANČIČ**, Chef de mission adjointe
 - Espagne : **M. Eduardo IBÁÑEZ**, Chargé d'Affaires
 - Suisse : **M. Tiziano BALMELLI**, Chef de mission adjoint
 - Royaume-Uni : **Mme Jennifer ANDERSON**, Chef de mission adjointe
 - Etats-Unis : **M. Azer IBADOV**, Spécialiste des questions politiques, Deuxième Secrétaire
- Lieu : Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 1*
- 12h45 – 14h30 Pause-déjeuner
- 14h30 – 15h15 Rencontre avec **M. Ali URKUT**, représentant du parti HDP
Lieu : Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 1
- 17h30 – 18h30 Débriefing de la journée (Secrétariat du Congrès)
Lieu : Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 1
- 19h30 Dîner

Vendredi 29 mars 2019

- 09h00 – 10h15 Rencontre avec des représentants des médias, **M. Faruk BILDIRICI**, Hürriyet, et **M. Sedat BOZKURT**, HaberTurk TV
Lieu : Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 1
- 10h30 – 12h30 Rencontre avec des représentants d'ONG et de Thinktanks, **M. Kerem ALTIPARMAK**, Chef de la Commission des Droits de l'Homme du Barreau d'Ankara, **M. Öztürk TÜRKDOĞAN**, Chef de l'Association des Droits de l'Homme, **Mme Feray SALMAN**, Coordinatrice générale de la Plate-forme conjointe pour les droits de l'homme
Lieu : Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 1
- 11h00 – 13h00 **Sous-délégation** : réunion au Ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation, avec un représentant du Conseil électoral suprême
- **M. Turan KONAK**, Directeur général des administrations locales
 - **M. Kemalettin SAKIN**, Directeur général adjoint
 - **M. Halil ŞENER**, Chef du Département
 - **M. Selim SOLMAZ**, Expert
 - **M. Onur DEMIR**, Chef du Département pour les affaires et décisions du CES
- Lieu : Ministère de l'environnement et de l'urbanisation*
- 13h00 – 14h30 Pause-déjeuner
- 14h30 – 15h30 Rencontre avec des représentants du Conseil suprême de la télévision et de la radio (RTSC)
- **M. İlker ILGIN**, RTSC Vice-Président
 - **M. Nihat ÇAYLAK**, Chef *ad interim* du département des Relations internationales
 - **M. Yaşar UĞURLU**, Chef *ad interim* du département Suivi et Evaluation
 - **M. Murat ELLIALTI**, Chef adjoint du département Suivi et Evaluation
- Lieu : Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 1*
- 15h45 – 16h45 Briefing technique interne sur le jour des élections (Secrétariat du Congrès)
Lieu : Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 1

17h00 – 18h00 Briefing technique avec les interprètes et chauffeurs
Lieu : Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 1

Samedi 30 mars 2019

Divers horaires Départ d'Ankara des équipes dans les zones de déploiement : Istanbul, Antalya, Adana, Diyarbakir, Izmir, Erzurum (voir plan de déploiement)

A partir de 10h45 Rencontre avec des représentants d'une commission électorale de district à Ankara

Briefings avec des ONG à Istanbul

Dimanche 31 mars 2019 – JOUR DU SCRUTIN

07h00 – 16h00 Observation du scrutin pour les équipes basées à Diyarbakir et Erzurum

08h00 – 17h00 Observation du scrutin pour les autres équipes

Les équipes restent dans des bureaux de vote sélectionnés pour observer une partie des procédures de fermeture et de dépouillement (voir plan de déploiement)

Lundi 1er avril 2019

Divers horaires Départ de la délégation du Congrès

10h00 – 11h00 Conférence de presse pour présenter les conclusions préliminaires avec le Chef de délégation
Lieu : Hôtel Hilton, Ankara, Room Anadolu 1

ANNEXE V

PLAN DE DÉPLOIEMENT

OBSERVATION DES ÉLECTIONS DU 31 MARS 2019

Equipes du Congrès	Composition des équipes du Congrès	Zones de déploiement
Equipe 1	Andrew DAWSON Angel MORENO Renate ZIKMUND Sandro WELTIN	ANKARA (Mamak, Cankaya, Altındağ, Şereflikoçhisar)
Equipe 2	Hannes WENINGER Martine ROUDOLFF	ANKARA (Yenimahalle, Keçiören, Sincan)
Equipe 3	Barbara TOCE Mario GAUCI	ISTANBUL (Beykoz, Maltepe)
Equipe 4	Isabelle MOINET-JOIRET Luc MARTENS	ISTANBUL (Besiktas, Kartal, Uskudar, Kadikoy)
Equipe 5	Henrietta BERO Liisa ANSALA	ISTANBUL (Küçükçekmece, Avcılar, Büyükçekmece, Beylikdüzü, Beyoğlu)
Equipe 6	Violetta CRUDU Majlinda BUFI	ANTALYA
Equipe 7	Kateryna MARCHENKO Sasa PAUNOVIC	ADANA
Equipe 8	Robert GRUMAN David ERAY Adam DRNOVSKY	DIYARBAKIR
Equipe 9	Leo AADEL Nino KAVTARADZE	IZMIR
Equipe 10	Randi MONDORF Vladimir PREBILIC	ERZURUM

ANNEXE VI

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

OBSERVATION DES ÉLECTIONS DU 31 MARS 2019

1ER AVRIL 2019

Une délégation d'observateurs du Congrès appelle la Turquie à saisir l'occasion des élections locales pour poursuivre la normalisation et renforcer la démocratie locale

S'exprimant lors d'une conférence de presse à l'issue des élections locales tenues en Turquie le 31 mars 2019, le Chef de la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Andrew DAWSON (Royaume-Uni, ECR), a présenté à Ankara des conclusions préliminaires. "Notre mission d'observation comprenait 22 observateurs de 20 pays européens différents qui ont assisté au vote dans environ 140 bureaux de vote à travers la Turquie, dont Ankara, Istanbul, Izmir, Antalya, Adana, Erzurum et Diyarbakir.

"Hormis quelques incohérences isolées observées, les commissions des urnes ont accompli leurs tâches techniques et procédurales avec compétence. Sans minimiser la tragédie des décès qui ont éclipsé le jour du scrutin, nous constatons que les élections se sont déroulées de manière ordonnée", a-t-il déclaré, soulignant le taux de participation élevé de 84%, le large choix des partis politiques, ainsi que la compétence technique des élections à tous les niveaux, du Conseil électoral suprême aux commissions des urnes individuelles.

"Toutefois, une bonne administration électorale et des compétences techniques dans la mise en œuvre de la loi ne sont qu'une partie du tableau d'ensemble qui constitue l'évaluation des élections", a souligné le Chef de la délégation. "Pour que les élections soient véritablement démocratiques et conformes aux principes du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, d'Etat de droit et de droits de l'homme, il faut davantage : un environnement politique où règne une véritable liberté d'expression, un climat où la liberté des médias est absolument garantie, un accès égal aux médias pour toutes les parties, un cadre juridique équitable supervisé par un système judiciaire solide", a-t-il expliqué.

"Ce cadre juridique, et c'est essentiel pour nous, membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, doit permettre aux élus locaux d'exercer leur mandat politique, librement et sans crainte d'accusations et de répressions pour de prétendus liens terroristes ", a-t-il ajouté, rappelant que la définition du terrorisme en Turquie n'était pas conforme aux normes du Conseil de l'Europe, notamment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

"Nous, membres du Congrès du Conseil de l'Europe, ne sommes pas pleinement convaincus que la Turquie dispose actuellement de l'environnement électoral libre et équitable nécessaire à la tenue d'élections véritablement démocratiques conformes aux valeurs et principes européens. Mais nous considérons le fait que de nombreux partis ont réussi comme un signe positif de la résilience démocratique de la Turquie ", a-t-il souligné.

En ce qui concerne la question kurde, le Chef de la délégation a mentionné la recommandation adoptée par le Congrès en 2017 et qui demandait instamment aux autorités turques de limiter les mesures prises par le gouvernement pour nommer des administrateurs et de rétablir la capacité des conseils municipaux à choisir eux-mêmes un maire de remplacement approprié en cas de destitution ou de suspension du maire.

"Nous appelons les autorités turques à saisir l'occasion des élections locales du 31 mars pour changer de cap et poursuivre la normalisation. Les représentants locaux élus hier doivent pouvoir exercer leur mandat librement et conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès du Conseil de l'Europe à laquelle la Turquie est partie ", a déclaré le Chef de la délégation. "Ces élections sont l'occasion de rétablir pleinement le principe du mandat de la démocratie directe en Turquie : saisissez cette occasion !", a conclu Andrew DAWSON.

ANNEXE VII

PROGRAMME DE LA MISSION EN TURQUIE (20 – 24 JUIN 2019)

OBSERVATION DES ÉLECTIONS DU 23 JUIN 2019 À ISTANBUL

Délégation

Membres de la délégation du Congrès :

M. Andrew DAWSON, Royaume-Uni (R, CRE), Chef de délégation

Mme Liisa ANSALA, Finlande (L, GILD), Vice-Présidente du Congrès

Mme Barbara TOCE, Italie (L, SOC), Vice-Présidente du Congrès

M. Robert GRUMAN, Roumanie, (R, PPE-CCE), Président de la Commission de la Gouvernance du Congrès

Mme Violeta CRUDU, République de Moldova (L, PPE-CCE)

M. Mario GAUCI, Malte (L, PPE/CCE)

Mme Kateryna MARCHENKO, Ukraine (L, SOC)

M. Luc MARTENS, Belgique (L, PPE-CCE)

M. Sasa PAUNOVIC, Serbie (L, SOC)

Expert

Prof Angel M. MORENO, Président du Groupe des Experts Indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale, expert en matière électorale

Congress Secretariat

M. Jean-Philippe BOZOULS, Directeur, Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux

Mme Renate ZIKMUND, Chef de division *ad interim*, Département des activités statutaires, Unité de l'observation des élections locales et régionales

M. Adam DRNOVSKY, Chargé de l'observation des élections locales et régionales

Mme Martine ROUDOLFF, Assistante, Observation des élections locales et régionales

M. Sandro WELTIN, Direction de la Communication du Conseil de l'Europe, photographe

Jeudi 20 juin 2019

Divers horaires **Arrivée de la délégation du Congrès à Ankara**

Vendredi 21 juin 2019 (Ankara)

08:00– 08:15 Briefing de la délégation avec le Secrétariat du Congrès
Lieu : Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 3

08:30 – 09:30 Rencontre avec des représentants d'ONG, de Thinktanks et des médias

- **Mme Feray SALMAN**, Coordinatrice générale de la Plate-forme conjointe pour les droits de l'homme
- **M. Öztürk TÜRKDOĞAN**, Chef de l'Association des Droits de l'Homme
- **M. Nejat TAŞTAN**, Association pour le Monitoring des Droits de l'Homme
- **Mme İklim ÖNGEL**, Directrice de l'information au journal Cumhuriyet

Lieu: Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 3

10:00 – 11.00 Rencontre avec **M. Sadi GÜVEN**, Président, **M. Erhan ÇİFTÇİ**, Vice-Président, **M. Halit FILİZ**, Chef de cabinet, Conseil électoral suprême de Turquie (YSK)
Lieu : Mithatpaşa Caddesi No:12 06420 Kızılay-Ankara

12:00 – 14:00	Déjeuner
15:00 – 16:30	Rencontre avec une trentaine de représentants du corps diplomatique (Union européenne, Conseil de l'Europe, des Etats-Unis et Canada) <i>Lieu: Hôtel Hilton, Ankara, Salle Anadolu 3</i>
17.00	Départ de la délégation pour Istanbul

Samedi 22 juin 2019 (Istanbul)

08:00 – 08:30	Briefing de la délégation avec le Secrétariat du Congrès <i>Lieu : Hôtel Dedeman, Istanbul, Salle Esen</i>
08:45 – 09:30	Rencontre avec l'IAE Research Istanbul (Think tank) - M. Can SELÇUKI <i>Lieu : Hôtel Dedeman, Istanbul, Salle Esen</i>
11.00 – 12.00	Rencontre avec M. Ekrem İMAMOĞLU , candidat CHP au poste de Maire d'Istanbul <i>Lieu : Atatürk Kültür ve Sanat Merkezi</i>
14.30 – 15.00 scrutin	Briefing technique avec les interprètes et chauffeurs - préparation du jour du scrutin <i>Lieu : Hôtel Dedeman, Istanbul, Salle Esen</i>
15:00 – 15:45	Rencontre avec Vote and beyond, observateurs électoraux nationaux - M. Mustafa KÖKSALAN <i>Lieu : Hôtel Dedeman, Istanbul, Salle Esen</i>
16:00 – 16:45	Rencontre avec le Président de l'Association Istanbul Bar, M. Mehmet DURAKOGLU <i>Lieu : Hôtel Dedeman, Istanbul, Salle Esen</i>
17:30 – 18:30	Rencontre avec le Président du Comité électoral de la Province d'Istanbul, M. Ziya Bülent ÖNER <i>Lieu: Istanbul Courthouse A1, -2B Conference Hall, Merkez Mahallesi, Abide-i Hürriyet Cd No:223, 34381 Şişli/Istanbul</i>
21:00	Dîner

Dimanche 23 juin 2019 – JOUR DU SCRUTIN
--

08:00 – 17:00	Observation des élections Débriefing en soirée
---------------	---

Lundi 24 juin 2019

Divers horaires	Départ de la délégation du Congrès d'Istanbul
11:00	Conférence de presse pour présenter les conclusions préliminaires avec le Chef de délégation <i>Lieu : Hôtel Dedeman, Istanbul, Salle Esen</i>

ANNEXE VIII

PLAN DE DEPLOIEMENT

OBSERVATION DES ÉLECTIONS DU 23 JUIN 2019 Á ISTANBUL

Equipes du Congrès	Composition des équipes du Congrès	Zones de déploiement
Equipe 1	Andrew DAWSON Renate ZIKMUND Angel MORENO Interprète : Hacer Nurhayat DALGIÇ	Şişli, Kağıthane, Beşiktaş, Beyoğlu, Gaziosmanpaşa, Bayrampaşa (population approx. 2 mil.)
Equipe 2	Violeta CRUDU Adam DRNOVSKY Interprète : Hande ÇAĞLAYANSU	Küçükçekmece, Bahçelievler, Bağcılar, Güngören, Zeytinburnu, Fatih, Bakırköy (population approx. 3 mil.)
Equipe 3	Robert GRUMAN Jean-Philippe BOZOULS Sandro WELTIN Interprète : Dilara DİLMEN	Büyükçekmece, Beylikdüzü, Avcılar, Esenyurt (population approx. 2 mil.)
Equipe 4	Luc MARTENS Martine ROUDOLFF Interprète : Tolga YILMAZ	Sarıyer, Eyüp, Sultangazi, Esenler, Başakşehir (population approx. 2 mil.)
Equipe 5	Lüisa ANSALA Sasa PAUNOVIC Interprète: Nilay GULESER ODABAŞ	Beykoz, Çekmeköy, Üsküdar, Kadıköy, Ümraniye (population approx. 2 mil.)
Equipe 6	Barbara TOCE Kateryna MARCHENKO Mario GAUCI Interprète : Seha KARADENİZ	Ataşehir, Sultanbeyli, Sancaktepe, Maltepe, Kartal (population approx. 2 mil.)

ANNEXE IX

COMMUNIQUE DE PRESSE (ELECTIONS DU 23 JUIN 2019 A ISTANBUL)

OBSERVATION DES ÉLECTIONS DU 23 JUIN 2019 À ISTANBUL

Observation de l'élection du maire d'Istanbul : un vote bien organisé et transparent, dans des circonstances tendues

Strasbourg, 24 juin 2019 – Une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux menée par Andrew DAWSON (Royaume-Uni, CRE), rapporteur et chef de la délégation, a observé la nouvelle élection du maire d'Istanbul, le 23 juin 2019. A l'invitation des autorités turques, 14 observateurs de 13 pays européens différents ont visité 90 comités d'urnes dans une trentaine de districts d'Istanbul.

« Les équipes du Congrès disposaient de lettres de créance fournies par le Conseil électoral suprême de Turquie et ont pu observer les modalités de vote, même si, dans quelques cas isolés, ils ont été confrontés à des attitudes agressives à leur égard », a indiqué Andrew DAWSON.

« Aujourd'hui, nous pouvons dire que dans la grande majorité des bureaux de vote que nous avons visités, les membres des commissions des urnes ont exercé leurs fonctions avec compétence et dans le respect des règles applicables, » a déclaré M. Andrew DAWSON, en saluant l'effort d'organisation avec plus de 60 000 Bachkans ou présidents des comités des urnes, et près de 125 000 personnes formées aux procédures électorales. « Techniquement parlant, dans l'ensemble, le scrutin s'est tenu de façon ordonnée pour la grande majorité des 10,5 millions d'électeurs, » a-t-il ajouté tout en relevant que plusieurs milliers d'avocats auraient été déployés par les partis politiques pour fournir des conseils juridiques immédiats, « une caractéristique frappante de cette élection ».

« Les élections démocratiques ne se limitent pas à compter les voix. Elles impliquent le respect de la volonté du peuple et de l'intention de l'électeur individuel, en s'assurant que tous les candidats ont les mêmes chances équitables et égales, » a cependant rappelé M. DAWSON. « Et surtout, cela signifie le respect des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe : démocratie, Etat de droit et sécurité juridique, ainsi que les droits de l'homme, la liberté d'expression et la liberté des médias, » a-t-il insisté.

Revenant sur la décision, le 6 mai dernier, du Conseil électoral suprême d'annuler l'élection du maire d'Istanbul, M. DAWSON a rappelé l'exigence d'un pouvoir judiciaire indépendant et libre de toute ingérence politique. « En fin de compte, le Conseil électoral suprême nous doit toujours - et peut-être plus important encore, au peuple turc - une réponse à la question centrale : dans quelle mesure l'irrégularité de procédure présumée consistant à ne pas avoir de fonctionnaires bachkans et de députés dans les 754 commissions des urnes a-t-elle ou pourrait-elle affecter le résultat des élections du 31 mars ? » a-t-il déclaré. Le Congrès pourrait demander aux juristes du Conseil de l'Europe, aux experts de la Commission de Venise, d'approfondir cette question et de préparer un avis juridique sur la constitutionnalité de l'annulation des élections du 31 mars 2019 à Istanbul.

« Les règles électorales doivent être justes et appliquées de manière cohérente avant et après les élections, » a-t-il rappelé. « Les candidats acceptés comme éligibles avant le jour du scrutin doivent avoir la possibilité d'entrer en fonction s'ils remportent l'élection et d'exercer librement leur mandat conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale qui lie les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Turquie. »

« Hier, les citoyens d'Istanbul ont élu un nouveau maire lors d'un vote bien organisé et transparent, bien que dans des circonstances tendues. Le résultat est très clair. Nous espérons que la volonté librement exprimée des électeurs sera respectée. L'urne, et non le tribunal, est le meilleur endroit pour décider des élections. Les bureaux de vote doivent être pleins d'électeurs. Il ne devrait pas être nécessaire de les remplir d'avocats, » a-t-il conclu.

Les conclusions de la mission d'observation du Congrès seront discutées lors de la réunion du Bureau du Congrès, le 28 juin à Bruxelles, et lors de la réunion de la Commission de suivi du Congrès, le 3 juillet à Oslo. Un rapport complet sur l'ensemble de la mission d'observation des élections locales en Turquie sera présenté lors de la session plénière du Congrès à Strasbourg, du 29 au 31 octobre.