



Strasbourg / Varsovie, 30 novembre 2018

CDL(2018)034
Or. angl.

Avis n° 926/2018 de la Commission de Venise
Avis n° ELE-TUR/340/2018 du BIDDH

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

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
(OSCE/BIDDH)

TURQUIE

AVIS CONJOINT

**SUR LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LÉGISLATION
ÉLECTORALE ET LES « LOIS D'HARMONISATION » CONNEXES
ADOPTÉES EN MARS ET EN AVRIL 2018**

sur la base des observations de

M. Eirik HOLMØYVIK (membre suppléant, Norvège)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Pere VILANOVA TRIAS (membre, Andorre)
M^{me} Marla MORRY (experte juridique du BIDDH)

** Le présent document a été classé en diffusion restreinte le jour de sa publication. Il sera déclassifié un an après sa publication, conformément aux règles énoncées dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe, sauf si la Commission de Venise en décide autrement.*

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

www.osce.org/odihr/elections/legal

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Portée de l'avis conjoint	3
III.	Résumé	5
IV.	Analyse et recommandations.....	6
	<i>A. Processus de réforme électorale</i>	6
	<i>B. Seuil</i>	10
	<i>C. Administration des élections</i>	11
	<i>D. Le jour du scrutin</i>	13
	<i>E. Autres questions</i>	15

I. Introduction

1. Le 4 mai 2018, Sir Roger Gale, président de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) de l'Assemblée parlementaire a adressé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (ci-après « Commission de Venise ») une demande d'avis sur les modifications apportées à la législation électorale et aux « lois d'harmonisation » connexes adoptées en mars et en avril 2018 en Turquie pour évaluer leur conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et les engagements de l'OSCE.

2. MM. Eirik Holmøyvik (membre suppléant, Norvège), Oliver Kask (membre, Estonie) et Pere Vilanova Trias (membre, Andorre) ont été désignés rapporteurs pour la Commission de Venise. M^{me} Marla Morry a été nommée experte juridique pour le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE.

3. Une délégation de la Commission de Venise et du BIDDH, composée de M. Holmøyvik et de M. Kask, accompagnés de M. Pierre Garrone du Secrétariat de la Commission de Venise, ainsi que de M^{me} Morry et de M. Vladimir Misev du BIDDH, s'est rendue à Ankara les 16 et 17 novembre 2018 pour rencontrer des représentants du ministère de la Justice, du Conseil électoral supérieur, des partis représentés au parlement, de l'Union des barreaux et d'organisations non gouvernementales (ONG). Le présent avis conjoint tient compte des informations recueillies lors de la visite susmentionnée.

1. *[À l'issue d'un échange de vues avec [...], le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ...^e réunion et par la Commission de Venise lors de sa ...^e session plénière (Venise, [date]).*

II. Portée de l'avis conjoint

4. Le présent avis conjoint porte uniquement sur les modifications soumises pour examen et sur les textes législatifs qu'elles modifient. Il ne constitue donc pas une étude complète et approfondie de l'ensemble du cadre juridique régissant les élections en Turquie. Le BIDDH et la Commission de Venise tiennent à préciser que le présent avis conjoint ne préjuge en rien des éventuelles recommandations ou observations écrites ou orales supplémentaires qu'ils pourront formuler ultérieurement sur des textes législatifs connexes ou sur la législation correspondante applicables en Turquie.

5. Les deux séries de modifications figurent dans les textes suivants :

1. loi n° 7102, loi portant modification de certaines dispositions de la loi sur les dispositions de base relatives aux élections et aux rôles électoraux et de certaines autres lois, 13 mars 2018 ;
2. loi n° 7140, loi portant modification de certaines dispositions de la loi sur les dispositions de base relatives aux élections et aux rôles électoraux et de certaines autres lois, 25 avril 2018.

6. Elles s'appliquent aux lois ci-après :

loi n° 298 sur les dispositions de base relatives aux élections et aux rôles électoraux (CDL-REF(2018)031) ;

loi n° 2839 sur les élections législatives (CDL-REF(2018)033) ;

loi n° 6271 sur l'élection présidentielle (CDL-REF(2018)034) ;

loi n° 2820 sur les partis politiques (CDL-REF(2018)032).

7. Dans le cadre de cet examen, il a été demandé à la Commission de Venise et au BIDDH de s'intéresser aux « lois d'harmonisation » relatives aux élections, qui portent sur des textes de loi adoptés pour mettre en œuvre la réforme constitutionnelle de 2017, qui a substitué à l'ancien régime parlementaire un régime présidentiel en Turquie. Par conséquent, ces observations traitent également des effets de la réforme constitutionnelle de 2017 sur la législation électorale en vigueur. On peut dire que les modifications apportées en mars sont principalement de nature substantielle et sans lien avec les réformes constitutionnelles de 2017, alors que les modifications adoptées en avril sont essentiellement d'ordre technique.

8. Le présent avis conjoint aborde des questions essentielles et met en lumière des sujets de préoccupation. Dans un souci de concision, il insiste davantage sur les points qui nécessitent d'être modifiés ou améliorés que sur les aspects satisfaisants des modifications. Les recommandations qui découlent de cet examen se fondent sur les normes et obligations du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales applicables en matière de droits de l'homme, aux engagements de l'OSCE, sur les bonnes pratiques nationales ainsi que sur les recommandations précédemment formulées par le BIDDH et la Commission de Venise, le cas échéant.

9. Le présent avis conjoint se fonde sur une traduction non officielle en anglais des projets de modification, telle que demandée par le BIDDH le 29 mai 2018. Il n'est pas exclu qu'elle soit à l'origine de certaines erreurs.

10. Ces observations n'aborderont pas d'autres questions problématiques relatives au cadre juridique turc pour les élections sans rapport avec les modifications adoptées en mars et en avril. En particulier, trois problèmes importants évoqués par d'autres organes du Conseil de l'Europe tels que l'Assemblée parlementaire (APCE), la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») et le BIDDH n'ont toujours pas été pris en compte par la Turquie. Il s'agit, tout d'abord, de l'absence de contrôle juridictionnel des décisions du Conseil électoral supérieur (YSK), y compris des résultats définitifs des élections, ce qui est contraire au Code de bonne conduite en matière électorale¹ et au paragraphe 5.10 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE. La deuxième difficulté porte sur l'interdiction générale de l'exercice de leur droit de vote par les détenus et les personnes reconnues comme juridiquement incapables – ce qui contrevient à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – ainsi que sur d'autres limitations du droit de vote, concernant en particulier les citoyens effectuant leur service militaire, ou au droit d'être élu, par exemple pour les personnes qui ne sont pas titulaires d'un certificat de fin d'études primaires². Le troisième point à souligner, mentionné par l'APCE et le BIDDH, est le système d'attribution des sièges aux circonscriptions, qui entraîne un écart important dans le nombre de voix par siège parlementaire, ce qui est incompatible avec le principe de l'égalité du suffrage³.

¹ Articles 131 et 132 de la loi sur les dispositions de base relatives aux élections et aux rôles électoraux. Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, point II.3.3, et son Rapport explicatif, paragraphe 93. Voir aussi Doc. 14608 de l'APCE, Observation des élections présidentielle et législatives anticipées en Turquie (24 juin 2018), paragraphe 26. Bien qu'il ne soit pas possible, dans de nombreux États membres de la Commission de Venise, de former un recours juridictionnel contre les décisions de la plus haute commission électorale, ou du moins contre toutes ses décisions, l'article 3 du Premier protocole, en liaison avec l'article 13 de la CEDH, exige la mise en place d'un mécanisme de plainte auprès d'un organe indépendant contre les décisions relatives à la certification des résultats des élections et à la répartition des sièges.

² Articles 7 et 8 de la loi sur les dispositions de base relatives aux élections et aux rôles électoraux ; article 11 de la loi sur les élections législatives ; voir Cour européenne des droits de l'homme, *Söyler c. Turquie*, 17 septembre 2003, Requête n° 29411/07 et *Murat Vural c. Turquie*, 21 octobre 2014, Requête n° 9540/07 ; Code de bonne conduite en matière électorale, point I.1.1 ; paragraphe 24 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE.

³ Voir la loi sur les élections législatives, article 4 ; voir APCE, Doc. 14608, Observation des élections présidentielle et législatives anticipées en Turquie (24 juin 2018), paragraphe 26 ; Code de bonne conduite en matière électorale, point I.2.2 ; paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE ; Rapport final de la mission du BIDDH, p. 2.

11. L'observation des élections du 24 juin 2018 a conduit l'APCE et le BIDDH à formuler un certain nombre de recommandations concernant le cadre juridique relatif aux campagnes et au financement des campagnes. Ainsi, le BIDDH a recommandé d'établir une distinction nette entre les fonctions de l'État et les responsabilités du parti pour empêcher les candidats d'utiliser à des fins électorales les avantages conférés par leurs fonctions ; de veiller à ce que des sanctions effectives soient appliquées en cas d'utilisation abusive des ressources administratives ; de mettre le cadre juridique en conformité avec les obligations juridiques en matière de liberté d'expression et de liberté des médias ; d'assurer les conditions nécessaires à un environnement électoral équitable ; d'instaurer un plafond de dépenses ; de renforcer l'efficacité du contrôle du financement des campagnes et de permettre explicitement qu'une observation soit assurée par les citoyens et la communauté internationale⁴. Ces recommandations sont toujours valables.

III. Résumé

12. À titre de remarque préliminaire, il convient de noter que la réussite d'une réforme électorale repose sur trois éléments au moins : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes⁵ ; 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre la législation électorale en toute bonne foi. En particulier, la Commission de Venise et le BIDDH soulignent que l'application d'un processus ouvert et transparent lors de la consultation et de l'élaboration des amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions publiques en général.

13. La Commission de Venise et le BIDDH estiment qu'il est problématique que, en violation des normes internationales, des modifications tardives aient été apportées à la législation électorale, notamment à ses éléments fondamentaux, quelques semaines seulement avant les élections, selon un processus expéditif qui n'était pas suffisamment ouvert⁶.

14. Les modifications prévoient certaines mesures positives qui répondent à des recommandations antérieures, comme la réduction de l'âge minimum pour se présenter aux élections législatives, l'autorisation pour les candidats indépendants de se présenter à l'élection présidentielle et la mise en place d'une procédure de vote avec urne mobile.

15. Pour améliorer encore davantage la conformité de la législation avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et les engagements de l'OSCE, la Commission de Venise et le BIDDH font les recommandations principales suivantes au sujet des modifications en question :

- A. reconsidérer la composition de l'administration électorale, en particulier des commissions de bureau de vote, afin de mieux assurer son impartialité ;
- B. revoir le seuil électoral appliqué pour les élections législatives ; bien que son effet soit quelque peu atténué par la possibilité, instaurée par les modifications, de former des alliances, il reste extrêmement élevé ;
- C. reconsidérer la possibilité donnée à n'importe quel électeur de faire appel aux forces de sécurité et l'obligation respective de la police d'entrer dans les bureaux de vote ;

⁴ Voir par exemple le Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH sur les élections présidentielle et législatives anticipées du 24 juin 2018, recommandations 7, 8, 21, 22, 23 et 28 ; APCE, Doc. 14608, Observation des élections présidentielle et législatives anticipées en Turquie (24 juin 2018), paragraphes 26, 54-55 et 80.

⁵ Voir le paragraphe 5.8 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE, qui engage les États participants à garantir que « les lois [soient] adoptées au terme d'une procédure publique ».

⁶ Voir par exemple le Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH sur les élections présidentielle et législatives anticipées du 24 juin 2018.

D. subordonner le déplacement des bureaux de vote pour des raisons de sécurité à des critères stricts, claires et objectifs afin de faire en sorte que le droit de vote ne souffre pas de restrictions excessives.

16. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH font les recommandations suivantes :

- A. prévoir une législation propre à assurer le respect de l'obligation de tamponner les bulletins, afin de garantir la validité du scrutin ;
- B. réaffirmer dans la législation le principe d'égalité de la taille des bureaux de vote et prévoir un nombre maximum d'électeurs par bureau ;
- C. revoir la disposition autorisant d'affecter les électeurs occupant un même bâtiment à différents bureaux de vote ;
- D. exiger le versement d'une caution de la part des candidats indépendants qui se présentent à l'élection présidentielle seulement lorsque les critères d'enregistrement sont remplis ;
- E. respecter l'interdiction constitutionnelle d'adopter des modifications tardives des éléments fondamentaux de la législation électorale.

17. La Commission de Venise et le BIDDH ne traitent pas ici d'autres recommandations qui pourraient améliorer la conformité de la législation électorale avec les normes internationales, mais qui ne concernent pas les dispositions visées par les modifications soumises à leur avis.

IV. Analyse et recommandations

A. Processus de réforme électorale

18. Les modifications examinées dans le présent avis conjoint ont été adoptées le 13 mars et le 25 avril 2018 à l'initiative du Parti de la justice et du développement au pouvoir et de son soutien, le Parti d'action nationaliste (MHP). Cela signifie que les modifications ont été adoptées respectivement 14 et 8 semaines avant les élections présidentielle et législatives anticipées du 24 juin 2018. En outre, la dernière série de modifications a été adoptée après la convocation des élections qui a eu lieu le 18 avril 2018. Par ailleurs, des modifications à la loi sur les dispositions de base relatives aux élections et aux rôles électoraux ont été adoptées le 30 novembre 2017, moins de sept mois avant les élections.

19. Ces modifications tardives concernant les élections suscitent des inquiétudes qui se résument en quatre points. Le premier problème réside dans le fait que l'adoption tardive de modifications de la législation électorale peut nuire au rôle de la législation en tant que cadre stable et équitable de la tenue des élections, garant que les partis soient sur un pied d'égalité. Deuxièmement, les modifications tardives, en particulier si elles sont précipitées, peuvent être un obstacle à un processus législatif rigoureux et inclusif⁷. Troisièmement, et par voie de conséquence, les modifications tardives peuvent être perçues, à tort ou à raison, comme partiales politiquement, c'est-à-dire comme des manœuvres visant à (dés)avantager certains partis politiques et candidats ; il en résulte une érosion de la confiance dans le processus électoral et dans ses résultats. Quatrièmement, les modifications tardives réduisent la possibilité pour les organes de l'administration électorale, les personnalités politiques intervenant dans les campagnes, les électeurs et les médias d'être informés des nouvelles

⁷ Cf. paragraphe 5.8 du Document de Copenhague.

règles électorales et limitent le temps nécessaire aux préparatifs administratifs, y compris à la formation et à l'éducation des électeurs.

20. Le BIDDH et la Commission de Venise ont insisté sur l'importance de la stabilité de la législation électorale et ont défini les normes européennes comme suit :⁸

« 17. Les principes du patrimoine électoral européen exigent la stabilité du droit électoral, également indispensable à la crédibilité d'un processus électoral. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise précise ainsi que "les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection"⁹ La stabilité est particulièrement importante en ce qui concerne les éléments fondamentaux du droit électoral, qui risquent fort d'affecter le résultat du scrutin.

18. La Commission de Venise estime que la limite d'un an n'empêche pas un État de mettre sa législation électorale en conformité avec les normes du patrimoine électoral européen, ni de mettre en œuvre les recommandations d'organisations internationales¹⁰. De fait, certaines des dernières modifications du code électoral éliminent des inquiétudes formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Si de nouvelles dispositions touchant à des éléments fondamentaux du droit électoral sont adoptées moins d'un an avant une élection, elles ne devraient entrer en vigueur qu'après l'élection en question¹¹. »

21. L'importance de la stabilité de la législation électorale est également reconnue par la Constitution turque (article 67.6) : « Les modifications apportées aux lois électorales ne sont pas applicables aux élections dans un délai d'un an à compter de leur date d'entrée en vigueur. » Cependant, la réforme constitutionnelle de 2017 a ajouté à la Constitution l'article transitoire 21 H, qui suspendait l'application de l'article 67.6 pour les élections législatives et présidentielle de 2018¹². Des suspensions similaires de l'interdiction constitutionnelle relative aux modifications tardives de la législation électorale avaient déjà été adoptées précédemment (disposition de la loi n° 4709 du 3 octobre 2001, article transitoire A, disposition de la loi n° 4777 du 27 décembre 2002, article transitoire 1). En l'état actuel des choses, l'interdiction constitutionnelle des modifications tardives de la législation électorale appliquée en Turquie semble avoir peu d'effet dans la pratique.

22. L'article transitoire 21(B) de la Constitution révisée prévoyait que les lois d'harmonisation devaient être adoptées dans un délai de six mois ; les modifications relatives à la législation électorale ont largement dépassé ce délai. En outre, si la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de 2017 a pu nécessiter certaines modifications techniques de la législation électorale pour l'harmoniser avec le nouveau régime présidentiel et d'autres changements ayant une incidence sur le système électoral, cela concerne principalement les modifications d'avril. On ne saurait considérer la grande majorité des modifications adoptées en mars comme indispensables en raison de la nécessité de mettre la législation électorale en conformité avec

⁸ Voir CDL-AD(2017)016, Bulgarie – Avis conjoint sur des amendements au Code électoral, paragraphes 17 et 18.

⁹ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), point II 2b ; voir également OSCE/BIDDH Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States, Varsovie, 15 octobre 2013, p. 6 ss.

¹⁰ Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral (CDL-AD (2005)043), point II 2.

¹¹ Code de bonne conduite en matière électorale, rapport explicatif, paragraphe 66.

¹² L'article transitoire 21 H de la Constitution turque est ainsi rédigé : « Le dernier paragraphe de l'article 67 de la Constitution ne s'applique pas aux premières élections législatives et présidentielle qui se tiendront après la date d'entrée en vigueur de la loi. »

les dispositions issues de la révision constitutionnelle. Les modifications tardives apportées aux éléments fondamentaux du système électoral sont particulièrement préoccupantes et en contradiction avec le Code de bonne conduite en matière électorale¹³.

23. Le premier sujet d'inquiétude concerne les modifications apportées en mars à la loi sur les élections législatives, qui ont instauré la possibilité de conclure des alliances électorales (article 12/A). Cette modification permet aux partis au sein d'une alliance électorale d'être considérés ensemble dans la comptabilisation des voix relative au seuil électoral de 10 % (article 33). Elle a donc une incidence sur un élément fondamental du système électoral, car elle régit la transformation des voix en sièges (voir le point IV.B ci-dessous). Ainsi, elle atténue en partie le seuil électoral très élevé appliqué en Turquie et peut donc être considérée comme un moyen de rendre la législation électorale turque plus conforme aux principes d'égalité et de proportionnalité. Des modifications tardives de la loi électorale, même de ses éléments fondamentaux, peuvent être justifiées si elles visent à mettre la législation en conformité avec les normes européennes¹⁴. Toutefois, au moment de son adoption, il devait être clairement établi pour les différentes parties prenantes que cette modification pourrait avoir des répercussions significatives sur les résultats des élections. De telles modifications, appliquées peu de temps avant une élection, sont très problématiques. En effet, il s'est avéré que celle-ci a eu un effet direct sur les résultats des élections puisqu'elle a permis au partenaire minoritaire de la coalition d'opposition, le Bon parti (Iyi), d'atteindre le seuil et donc d'être représenté au parlement.

24. Deuxièmement, les modifications apportées en mars à la loi sur les dispositions de base relatives aux élections et aux rôles électoraux ont changé les règles portant sur la composition et la présidence des commissions de bureau de vote (CBV). Ainsi, les nouvelles dispositions prévoient l'intégration de fonctionnaires parmi les membres des CBV, l'un d'entre eux devant en assurer la présidence (article 22, voir point 4 ci-dessous), alors que cette fonction était auparavant réservée aux candidats des partis. Il s'agit donc de réformer la composition des commissions électorales, que le Code de bonne conduite en matière électorale considère comme un élément fondamental du droit électoral.

25. Troisièmement, la réforme constitutionnelle de 2017, qui était une condition préalable au calendrier des modifications, dans la mesure où elle a provisoirement levé l'interdiction constitutionnelle de modifier la législation électorale dans un délai d'un an avant le scrutin, peut également avoir des répercussions importantes sur l'indépendance du Conseil électoral supérieur et des commissions électorales inférieures (voir le point IV.C ci-dessous).

26. Enfin, plusieurs garanties importantes pour la transparence et la sécurité des élections ont été altérées par les modifications apportées en mars à la loi sur les dispositions de base relatives aux élections et aux rôles électoraux, ce qui risque de compromettre l'intégrité des élections. Ces nouvelles dispositions prévoient notamment les mesures suivantes : considérer comme valides des bulletins de vote non tamponnés par la CBV, une pratique qui a fait l'objet de critiques lors du référendum constitutionnel de 2017 (article 98) ; donner la possibilité aux gouverneurs et aux présidents des commissions électorales provinciales de demander le déplacement ou la fusion des bureaux de vote pour des raisons de sécurité (article 14.15) ; permettre d'affecter des bureaux de vote différents à des électeurs occupant le même immeuble (article 5) ; laisser la possibilité à tout électeur de demander la présence des forces de l'ordre dans le bureau de vote, en violation des recommandations du Code de bonne conduite en matière électorale (article 82) et faciliter l'accès des forces de l'ordre aux bâtiments abritant les bureaux de vote (article 82).

¹³ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, Déclaration interprétative, paragraphe II.4.

¹⁴ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, Déclaration interprétative, paragraphe II.2.

27. Outre les préoccupations concernant le calendrier des modifications, il est problématique que celles qui ont été introduites en mars et en avril aient été adoptées à la hâte, sans consultation adéquate des parties prenantes, y compris des partis d'opposition et de la société civile¹⁵. Dans de nombreux avis, la Commission de Venise et le BIDDH ont souligné qu'il est important de mener une consultation publique globale et inclusive lors de l'adoption de cadres juridiques sur des questions d'importance majeure pour la société, telles que des modifications significatives du droit électoral¹⁶. En l'espèce les modifications ont en outre été apportées dans le cadre de l'état d'urgence, ce qui limitait l'espace accordé au débat démocratique et la libre expression d'une pluralité d'opinions¹⁷. Si certaines modifications sont d'ordre technique, plusieurs d'entre elles peuvent avoir des conséquences importantes pour l'exercice des droits de suffrage (passif et actif), les résultats des élections ou l'administration de celles-ci. Comme le BIDDH et la Commission de Venise l'ont déjà souligné à plusieurs reprises, compte tenu de l'importance de ces modifications, ainsi que des effets de la réforme constitutionnelle de 2017 sur le système électoral en vigueur (voir les points 3 et 4 ci-dessous), il est essentiel qu'elles interviennent à l'issue d'un processus inclusif et approfondi de consultation publique¹⁸. L'adoption de modifications hâtives et non inclusives des éléments fondamentaux du droit électoral, comme celles qui ont été apportées en 2018, questionnent la légitimité même du système électoral turc.

28. Dans l'ensemble, des modifications importantes de la législation électorale ont été apportées très peu de temps avant le jour du scrutin sans qu'une consultation publique significative ne soit menée. Il semblerait que la majorité au parlement, qui est à l'origine de ces modifications, les ait proposées et en fin de compte adoptées alors qu'elle envisageait déjà la convocation d'élections anticipées. De plus, les modifications les plus importantes étaient dans une large mesure indépendantes de la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de 2017. Au vu de cette succession d'événements et de leur teneur, l'application des modifications adoptées en mars pour les élections législatives et présidentielle de 2018 est clairement problématique et va à l'encontre des dispositions du Code de bonne conduite en matière électorale. Quels que soient les motifs réels des modifications, le calendrier défini et le processus mis en œuvre questionnent la légitimité de la législation électorale turque. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent aux autorités turques de respecter la garantie constitutionnelle interdisant l'application de modifications de la législation électorale aux élections dans un délai d'un an à compter de leur adoption. Cette interdiction constitutionnelle est conforme aux bonnes pratiques internationales et elle ne devrait pas faire l'objet d'une nouvelle suspension. Toute modification du cadre juridique devrait être adoptée de manière inclusive, notamment en menant une consultation publique.*

¹⁵ Voir APCE, Doc. 14608, Observation des élections présidentielle et législatives anticipées en Turquie (24 juin 2018), paragraphe 24 ; BIDDH, Republic of Turkey, Early Presidential and parliamentary Elections, 24 juin 2018, p. 6-7.

¹⁶ Voir CDL-AD(2018)021, Roumanie, Avis sur les amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale, paragraphe 39 ; CDL-PI(2018)007, Roumanie, Avis préliminaire sur les projets d'amendements à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, paragraphes 30 et 31 ; CDL-AD(2014)010, Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution de la Roumanie, paragraphes 25-30 ; CDL-AD(2013)010, Avis sur le projet de nouvelle Constitution islandaise, paragraphe 17 ; CDL-AD(2011)001, Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, paragraphes 15-19 ; voir aussi CDL-AD(2011)003rev, rapport sur la prééminence du droit, paragraphe 41.

¹⁷ Voir APCE, Doc. 14608, Observation des élections présidentielle et législatives anticipées en Turquie (24 juin 2018), paragraphes 12-13 ; Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH sur les élections présidentielle et législatives anticipées du 24 juin 2018.

¹⁸ Voir CDL-AD(2017)012, République de Moldova – Avis conjoint sur les projets de loi modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement), paragraphe 39.

B. Seuil

29. La version révisée de l'article 33 de la loi sur les élections législatives conserve le seuil de 10% des voix valides à l'échelle nationale pour les législatives en Turquie ou dans l'ensemble des circonscriptions en cas d'élection partielle.

30. Cependant, la reconnaissance des coalitions électorales par les modifications de mars influe sur le seuil (loi sur les élections législatives, article 12/A). Pour les partis appartenant à une coalition électorale, le seuil s'applique aux voix obtenues par la coalition dans son ensemble et non par chacun des différents partis (modification du 13 mars 2018 à la loi sur les élections législatives, article 33). Cette règle atténue partiellement l'effet du seuil de 10% en permettant aux petits partis d'atteindre le seuil par des regroupements ou par un ralliement à un grand parti¹⁹.

31. Il n'y a pas de norme européenne des seuils électoraux. Ceux-ci servent de mécanisme pour trouver un équilibre entre une représentation équitable des positions au Parlement et l'efficacité de celui-ci, ainsi que la capacité de former des gouvernements stables. L'équilibre trouvé et le mode d'utilisation des seuils à cette fin diffèrent d'un pays et d'un système électoral à l'autre. Au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, les pourcentages varient de 0% (absence de seuil) à 10% en Turquie, bien que rares soient les Etats membres qui ont des seuils nationaux supérieurs à 5%²⁰. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a laissé une large marge d'appréciation dans ce domaine au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH²¹, et la Commission de Venise n'a pas critiqué les seuils électoraux en tant que tels²².

32. Dans l'affaire *Yumak et Sadak* de 2007, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le seuil de 10% utilisé en Turquie ne violait pas l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH²³. Bien qu'elle ait conclu « qu'en général, un seuil de 10% semble excessif » et qu'elle ait recommandé de l'abaisser, elle a jugé néanmoins que dans le cas d'espèce, « [elle n'était] pas persuadée que s'il était évalué dans le contexte politique spécifique des élections en question, sachant qu'il était assorti de correctifs et d'autres garanties qui en avaient limité les effets en pratique, le seuil avait eu pour effet de porter atteinte dans leur essence aux droits garantis aux requérants par l'article 3 du Protocole n° 1 »²⁴.

33. Il ressort de l'affaire *Yumak et Sadak* que la proportionnalité d'un seuil donné dépend à la fois de l'histoire politique et du contexte dans le pays et d'autres caractéristiques du système électoral. La modification du contexte juridique ou politique peut donc affecter la proportionnalité d'un seuil électoral donné. Dans des avis récents, la Commission de Venise a aussi souligné l'importance de considérer les effets combinés de mesures de la législation électorale comme les seuils avec le droit des électeurs à l'égalité des voix²⁵. Les modifications

¹⁹ Pour les législatives de 2018, l'autorisation des coalitions électorales a bénéficié au petit parti de la coalition d'opposition, l'*Iyi Parti*, qui a obtenu 9,96% des voix. Ce parti a malgré tout dépassé le seuil de 10% en formant une coalition avec le parti républicain du peuple (*CHP*), qui a obtenu 22,64% des voix.

²⁰ Voir CDL-AD(2010)007, Rapport sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, par. 20-23.

²¹ Voir un résumé dans *Strack et Richter c. Allemagne* (déc.), 5 juillet 2016, req. n° 28811/12 et 50303/12, par. 33.

²² Voir CDL-AD(2010)007, Rapport sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, par. 32. Voir aussi les récents avis CDL-AD(2017)013, *Géorgie, Avis sur le projet de Constitution révisée*, par. 28; CDL-AD(2018)008, *République de Moldova : Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs*, par. 25.

²³ Voir *Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], 8 juillet 2008, req. n° 10226/03.

²⁴ Voir *Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], req. n° 10226/03, par. 147.

²⁵ Voir doc. CDL-AD(2018)008, République de Moldova – Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs, par. 24-25; CDL-AD(2017)013, Géorgie - Avis sur le projet de Constitution révisée, par. 42; CDL-AD(2017)023, Avis sur la révision de la Constitution de la Géorgie, telle qu'adoptée en seconde lecture le 23 juin 2017, par. 19 à 21 et 27.

apportées en mars à la loi sur les élections législatives ont autorisé les coalitions électorales et réduit dans une certaine mesure l'effet négatif du seuil – car le seuil s'applique à la coalition et non aux différents partis qui composent celle-ci. Cependant, pour les partis qui ne souhaitent pas ou qui ne peuvent pas adhérer à une coalition électorale, le seuil reste très élevé par comparaison avec les autres Etats membres du Conseil de l'Europe. En outre, il est nécessaire de considérer le seuil en tenant compte des autres modifications du système électoral et du nouveau contexte créé par la réforme constitutionnelle de 2017.

34. Dans l'affaire *Yumak et Sadak*, la Turquie a fait valoir que le seuil de 10% était nécessaire pour parvenir à des gouvernements stables²⁶. Elle a aussi souligné qu'un seuil national élevé était justifié pour préserver la structure unitaire de l'Etat en empêchant les intérêts régionaux ou locaux de dominer le Parlement. Alors que ces derniers motifs justifiant un seuil élevé peuvent rester valables (sous réserve du principe de proportionnalité), dans le nouveau système présidentiel, il n'est plus nécessaire de prévoir un seuil électoral aux législatives pour parvenir à des gouvernements stables. Selon le système parlementaire qui existait jusqu'en 2017, le gouvernement (le Conseil des ministres) devait obtenir un vote de confiance du Parlement pour être formé et il pouvait être renversé par une motion de censure²⁷. En conséquence, la composition du Parlement affectait directement la stabilité du gouvernement. Depuis la révision constitutionnelle de 2017, le Parlement ne joue plus de rôle dans la désignation du Président ou de son cabinet. Le Président est le chef de l'exécutif. Il est élu directement et par une élection distincte des législatives²⁸. Il nomme et révoque les vice-présidents et les ministres du Gouvernement et ceux-ci rendent des comptes uniquement au Président²⁹. Le passage à un régime présidentiel implique qu'un des motifs essentiels qui justifiaient l'actuel seuil électoral lors des législatives a disparu. En effet, Il est encore plus important de disposer d'une pluralité de positions au Parlement dans le nouveau système présidentiel étant donné le renforcement des pouvoirs conférés à l'exécutif à la suite de la révision constitutionnelle de 2017³⁰.

35. Bien qu'il n'appartienne pas à la Commission de Venise de se prononcer sur l'interprétation et l'application de la CEDH, il convient de noter que dans l'affaire *Yumak et Sadak*, la Cour européenne a établi que le seuil turc de 10% était en général excessif, mais elle l'a accepté dans le cas particulier, compte tenu du contexte politique spécifique de la Turquie. La nouvelle réglementation sur les coalitions électorales atténue certains effets du seuil, mais pas pour les partis qui, pour des raisons politiques, choisissent de se présenter seuls aux élections ou qui n'ont pas d'autres solutions que celle-là. Etant donné les récentes modifications du contexte constitutionnel et politique à la suite du passage au régime présidentiel, *la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de revoir le seuil électoral applicable aux élections législatives.*

C. Administration des élections

36. Les modifications apportées en mars à la loi sur les dispositions de base concernant les élections et les rôles électoraux ont modifié la composition et la direction des commissions de bureaux de vote. En vertu de la législation précédente, les présidents de bureaux de vote étaient tirés au sort parmi les candidats proposés par les partis politiques. L'article 22 de la loi révisée a supprimé la désignation de candidats sélectionnés par les partis et les présidents de bureaux électoraux sont des fonctionnaires de la circonscription retenus par le président de la Commission électorale de district (*ISK*). En outre, les modifications ont supprimé la désignation d'un membre du conseil municipal du village ou du district et ont remplacé ce membre par un fonctionnaire désigné par le président de l'ISK (article 23). Comme dans la législation

²⁶ Voir *Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], req. n° 10226/03, par. 92.

²⁷ Voir la Constitution turque, avant la révision du 21 janvier 2017, Articles 110-111 et 99.

²⁸ Voir la Constitution turque, article 104.

²⁹ Voir la Constitution turque, article 106.

³⁰ Voir CDL-AD(2017)005, Turquie – Avis sur les modifications de la constitution adoptées par la Grande Assemblée Nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017.

précédente, les cinq membres restants des commissions de bureaux de vote sont désignés par les cinq partis qui ont obtenu le plus de voix dans le district lors des élections législatives générales précédentes. A la suite des modifications, le président et un total de deux des sept membres des commissions de bureaux de vote sont des fonctionnaires, qui sont de fait soumis à l'autorité du pouvoir exécutif et qui sont placés, sur la base de l'article 104 de la Constitution, tel que révisé, sous l'autorité du Président turc. Dans ce contexte, en raison de l'impression d'absence d'indépendance de la fonction publique turque à l'égard du pouvoir politique, il est difficile de considérer les fonctionnaires des commissions de bureaux de vote comme impartiaux, ainsi que le requiert le Code de bonne conduite en matière électorale³¹. Alors que les partis politiques, considérés un par un, ne sont pas impartiaux, on peut néanmoins parvenir à une impartialité objective par une composition large et équilibrée des organes chargés d'administrer les élections. Ainsi que l'ont relevé les autorités pour justifier la nouvelle composition, les préoccupations liées à la compétence des présidents de commission de bureaux de vote désignés par les partis peuvent être traitées en déterminant des conditions professionnelles minimales. En outre, le président de l'ISK désigne les présidents parmi « ceux qui ne se heurtent à aucun obstacle ». Le terme « obstacle » n'est pas défini et pourrait conduire à l'exclusion de la fonction de président de bureau de vote pour des motifs arbitraires. Globalement, l'absence de critères applicables aux personnes désignées fait craindre que le processus ne donne lieu à des abus et qu'il manque de transparence. Le fait de faire entrer des fonctionnaires dans les commissions de bureaux de vote, ce qui réduit le pluralisme représenté par les partis politiques, paraît problématique au regard de l'exigence d'impartialité précitée et de la réalité politique particulière de la Turquie³². *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer les modifications apportées à la composition et à la direction des commissions de bureaux de vote.*

37. Outre les modifications apportées en mars à la loi sur les dispositions de base concernant les élections et les rôles électoraux pour ce qui est des commissions électorales de bureau de vote, le nouveau contexte constitutionnel qui a précédé les modifications apportées en mars et en avril à la législation électorale affecte aussi le Conseil électoral suprême (YSK). Le Conseil est un organe d'Etat puissant qui, outre l'organisation des élections, prend aussi des décisions définitives dans les litiges électoraux et sur les résultats des scrutins sans que ses décisions soient soumises à un contrôle judiciaire (article 79.2 de la Constitution).

38. Les modifications de mars n'ont pas affecté l'organisation du Conseil en tant que telle. Cependant, le nouveau contexte constitutionnel après la réforme de 2017 a des effets sur l'indépendance de l'YSK et des commissions électorales de rang inférieur. La composition de l'YSK est déterminée dans la Constitution (article 79). Elle n'a pas été modifiée par les révisions de la législation électorale. En vertu de l'article 79 de la Constitution et de la loi n° 7062 du 30 novembre 2017, l'YSK comprend sept membres et quatre membres suppléants. Six de ses membres titulaires et suppléants, qui ont un mandat de six ans, sont élus par la Cour de cassation et cinq, par le Conseil d'Etat. En outre, la loi sur les dispositions de base concernant les élections et les rôles électoraux (article 17) prévoient que les quatre partis politiques qui obtiennent le plus de voix lors des législatives précédentes et / ou les partis politiques qui sont représentés par un groupe au Parlement, peuvent désigner un représentant et un suppléant à l'YSK. Ces représentants peuvent participer aux réunions de l'YSK, mais, il convient de le relever, ils n'ont pas le droit de vote.

39. Alors que le Code de bonne conduite en matière électorale recommande une composition large et pluraliste des commissions électorales centrales pour assurer leur indépendance, la

³¹ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.1.a : « *Un organe impartial doit être compétent pour l'application du droit électoral* ». Voir aussi L'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU sur l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

³² « *En l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote* », Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.1.b.

composition des membres titulaires de l'YSK issus des deux instances judiciaires suprêmes en matière civile et administrative semble mettre tout particulièrement l'accent sur son indépendance face à l'exécutif et aux partis politiques représentés au Parlement³³. C'est là quelque chose d'essentiel pour la confiance envers le processus électoral. Cependant, étant donné que les membres titulaires de l'YSK sont exclusivement des magistrats, son indépendance dépend de celle des juges eux-mêmes.

40. Dans son Avis de 2017 sur la réforme constitutionnelle turque, la Commission de Venise a exprimé de graves préoccupations sur l'indépendance des juges en Turquie après la révision constitutionnelle de cette année-là³⁴. Un motif de préoccupation particulier était la nouvelle composition du Conseil des juges et des procureurs, qui peut nommer, révoquer et promouvoir les juges ou adopter des mesures disciplinaires à leur égard. Pour le Conseil d'Etat, l'article 155 de la Constitution turque prévoit que le Conseil des juges et des procureurs nomme les trois quarts des membres, le dernier quart étant désigné par le Président de la République. Dans l'avis de 2017, la Commission de Venise a jugé « extrêmement problématiques » les modifications apportées au Conseil des juges et des procureurs, dans la mesure où le Président de la République contrôlerait de fait les nominations au Conseil et donc la composition de cet organe³⁵. L'avis indiquait qu'en vertu de l'article 159 de la Constitution turque, le Président nomme six des treize membres du Conseil, tandis que les sept membres restants sont désignés par la grande Assemblée nationale. Etant donné que les élections législatives et la présidentielle se tiennent simultanément, la Commission de Venise a estimé qu'il était fort probable que le Président exerce une influence considérable par le biais de son parti sur le choix des membres restants du Conseil des juges et des procureurs que fait la Grande assemblée nationale.

41. Dans ce nouveau contexte constitutionnel, la composition actuelle de l'YSK est problématique. Tout comme l'indépendance du Conseil des juges et des procureurs, celle de l'YSK peut être mise en cause. Le Conseil contrôle indirectement la désignation des membres de l'YSK.

42. Des préoccupations analogues peuvent être exprimées au sujet des commissions électorales de province, composées de trois juges nommés pour un mandat de deux ans. Là encore, les représentants des partis politiques au sein des commissions n'ont pas le droit de vote (loi sur les dispositions de base concernant les élections et les rôles électoraux, article 17). Il convient de noter que conformément au Code de bonne conduite en matière électorale, la loi prévoit une composition plus large des commissions électorales de district (ISK). Alors que ces organes sont aussi dirigés par un juge, les représentants des partis politiques et les fonctionnaires en sont membres à part entière et disposent du droit de vote (loi sur les dispositions de base concernant les élections et les rôles électoraux, article 19). En tant que président de l'ISK, le juge a voix prépondérante dans toutes les décisions de la commission, si bien que son indépendance est capitale.

43. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer la composition de l'administration électorale pour assurer son impartialité.*

D. Le jour du scrutin

44. Le recours à des urnes mobiles prévu par les modifications de mars facilite le droit de vote des personnes incapables d'être physiquement présentes dans les bureaux de vote et a un effet positif sur la participation politique des personnes handicapées (loi sur les dispositions de

³³ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.1; Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, par. 20.

³⁴ Voir CDL-AD(2017)005, par. 110 à 123.

³⁵ Voir CDL-AD(2017)005, par. 119.

base concernant les élections et les rôles électoraux, article 14.17). La Commission de Venise et le BIDDH se félicitent de cette modification en principe. Cependant, la loi ne précise pas comment les urnes mobiles doivent servir et quels garde-fous sont prévus. Elle donne plutôt à l'YSK le pouvoir d'élaborer un cadre réglementaire pour les urnes mobiles. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que « le recours à l'urne mobile ne doit être admis qu'à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude »³⁶. Cependant, ainsi que le Haut-commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme (OHCHR) l'a noté en 2011, « Les modalités parallèles de vote ne doivent être mises en place que lorsqu'il est impossible, ou extrêmement difficile, aux personnes handicapées de voter dans les bureaux de vote comme tout un chacun... Le recours généralisé à l'assistance et aux dispositifs parallèles pour le vote en tant que moyens de garantir la participation politique des personnes handicapées ne serait pas conforme aux obligations générales contractées par les États parties au titre des articles 4 et 29 de la Convention [le PIDCP] »³⁷. Les autorités turques ont informé la Commission de Venise et le BIDDH que la circulaire n° 135/2 sur les devoirs et les pouvoirs des commissions de bureau de vote adoptée par le Conseil électoral supérieur le 8 mai 2018 réglemente l'usage des urnes mobiles. *Il serait préférable de définir ces situations dans la législation pour prévoir davantage de stabilité juridique, car le vote en dehors des bureaux de vote serait davantage prévisible et en raison de la transparence et d'une marge d'appréciation plus limitée des commissions de bureaux électoraux, il serait plus fiable.*

45. Le chapitre 3 de la loi sur les élections législatives concernant les procédures suivies le jour du scrutin et les nouvelles coalitions électorales autorisées est assez compliqué et pourrait être simplifié.

46. Tout membre de la commission de bureau de vote, mais aussi tout électeur peut demander à des fonctionnaires de police de venir au bureau de vote. Ce droit a été reconnu à ces derniers par les modifications de mars (loi sur les dispositions de base concernant les élections et les rôles électoraux, article 82.5). L'extension de ce droit aux électeurs pourrait conduire à des dysfonctionnements du scrutin en raison d'appels répétés et injustifiés aux forces de sécurité. La présence renforcée et peu raisonnable de fonctionnaires de police dans les bureaux de vote pourrait gêner le bon déroulement du scrutin et contribuer à l'intimidation des électeurs. Le Code de bonne conduite en matière électorale recommande expressément de ne pas étendre le droit de faire venir les forces de sécurité à une autre personne que le président du bureau³⁸. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer la possibilité donnée à n'importe quel électeur de faire appel aux forces de sécurité et l'obligation respective de la police d'entrer dans les bureaux de vote.*

47. La définition de la « zone de l'urne » dans la loi sur les dispositions de base concernant les élections et les rôles électoraux (article 81) est aussi modifiée de manière à restreindre cette zone à « la pièce, la section ou le lieu » où l'urne est disposée. Avant la révision, la zone de l'urne comprenait aussi un espace de 100 mètres autour du bureau de vote. Bien que la modification élimine la question du lieu spécifique considéré comme zone de l'urne dans beaucoup de bureaux de vote et donc soumis au contrôle de plus d'une commission de bureau de vote, la réduction de la taille de la zone de l'urne déterminée à l'article 81 entraîne un assouplissement des restrictions à la présence des forces de sécurité régies à l'article 82. En d'autres termes, il semble que la loi autorise désormais une présence renforcée des forces de sécurité à proximité immédiate du bureau de vote, y compris dans les voies de passage des bâtiments où se trouvent les bureaux de vote et où les électeurs font la queue, ce qui pourrait

³⁶ Voir Code de bonne conduite en matière électorale, I.3.2.vi.

³⁷ Paragraphes 58 et 74, Etude thématique du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et à la vie publique, 2011 (A/HRC/19/36).

Disponible à l'adresse suivante :

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-36_fr.pdf.

³⁸ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, rapport explicatif, II.3.6. La question a aussi été abordée dans le rapport d'observation 2018 du BIDDH, p. 24.

avoir un effet d'intimidation. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de revoir cette modification, qui réduit la taille de la zone de l'urne.*

48. Une autre question concernant le processus de vote qui pourrait être problématique est l'approbation par la Commission de bureau de vote de bulletins non estampillés (c'est-à-dire ne portant pas le cachet de la Commission). Le matériel de vote (bulletins et enveloppes) doit être homogène. Il convient de préciser clairement ce qui invalide un vote. L'approbation de bulletins non estampillés était une question controversée lors du référendum constitutionnel de 2017. A l'époque, La législation prévoyait l'invalidation des bulletins non estampillés, alors que l'YSK avait pris la décision *contra legem* de prendre aussi en considération les bulletins non estampillés. Cela aggrave le risque de bourrage des urnes et de fraudes le jour de scrutin, car les autres mesures de sauvegarde comme l'utilisation d'un filigrane ne remplacent pas l'apposition sur les bulletins d'un cachet de la Commission de bureau de vote, car elles ne garantissent pas que le bulletin n'a pas été apporté de l'extérieur du bureau de vote. Cela nuit au droit des électeurs à la constatation exacte des résultats du scrutin³⁹. L'apposition de cachets sur les bulletins ou les enveloppes est une pratique courante dans les Etats membres de la Commission de Venise. C'est une garantie supplémentaire qu'une personne ne peut mettre plus d'un bulletin simultanément dans l'urne, car elle garantit qu'aucun bulletin supplémentaire n'est introduit dans le bureau de vote, par exemple après avoir été tamponné dans un autre bureau ou sans avoir reçu du tout de cachet. A la suite des modifications de mars, la loi sur les dispositions de base concernant les élections et les rôles électoraux (article 98) prévoit désormais que les bulletins non tamponnés doivent être considérés comme valides. Toutefois, la loi est contradictoire à cet égard dans la mesure où l'article 77 demande toujours aux commissions de bureau de vote de tamponner tous les bulletins, alors que l'article 68 demande à l'YSK de fournir notamment les cachets aux commissions de bureau de vote afin d'éviter que des bulletins soient déclarés nuls. En outre, un nouveau paragraphe ajouté en mars à l'article 101 est contraire à l'article 98. Il prévoit que les bulletins envoyés par les commissions électorales habilitées et qui sont dotés d'un filigrane de l'YSK sans avoir été tamponnés au dos en raison d'une négligence des Commissions de bureau soient considérés comme non valables. Le cadre juridique ne comporte pourtant pas de disposition déterminant une procédure et des critères clairs et objectifs permettant de dire si un bulletin non estampillé ne l'a pas été en raison d'une négligence ou d'un autre motif comme la fraude, ce qui laisse une marge d'appréciation pour une application arbitraire. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de prévoir une législation propre à assurer le respect de l'obligation d'estampiller les bulletins en droit interne.*

E. Autres questions

Droit d'être élu

49. L'âge minimum pour se présenter aux législatives a été réduit de 25 à 18 ans (loi sur les élections législatives, article 10). C'est là un fait positif, car cela élargit le corps électoral. Dans la même veine, la loi sur l'élection présidentielle (article 7) permet maintenant aux candidats indépendants de se présenter à la Présidence, ce qui est conforme aux normes internationales, au paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE et aux recommandations antérieures du BIDDH. Ces deux modifications législatives découlent des réformes constitutionnelles de 2017.

50. En vertu des modifications de mars, les candidats inscrits sur les listes de partis politiques ne peuvent être retenus alors qu'ils sont membres d'autres partis sans l'accord écrit du parti auquel ils appartiennent (article 16.3 de la loi sur les élections législatives). Il faudrait revoir cette restriction. La décision de se présenter à une élection est, dans ce contexte, un acte

³⁹ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, par. 26.

individuel, certes soumis à des restrictions, et non un droit appartenant aux partis⁴⁰. Les partis politiques ne devraient pas décider du droit de leurs membres de se présenter aux législatives. Bien que les membres des partis soient libres de quitter leur parti, cette exigence ne sert pas l'intérêt public général. L'appartenance à un parti ne devrait conduire à une restriction du droit de se présenter aux élections. Il appartient plutôt au parti de se prononcer sur l'appartenance d'un de ses membres qui a été désigné comme candidat sur la liste d'un autre parti.

Bureaux de vote

51. En vertu des modifications de mars, il est possible à l'YSK, sur demande du gouverneur ou du président de la Commission électorale de province (ISK) de déplacer ou de fusionner des bureaux de vote pour des raisons de sécurité jusqu'à un mois avant la date du scrutin (loi sur les dispositions de base concernant les élections et les rôles électoraux, article 14.16)⁴¹. La participation des gouverneurs, qui sont des hauts-fonctionnaires, suscite des préoccupations de plus sur l'impartialité de l'administration des élections. En outre, la législation n'indique pas de paramètres stricts, clairs et objectifs d'application afin de faire en sorte que le droit de vote ne soit pas soumis à des restrictions abusives. Le terme « si cela est jugé nécessaire pour la sécurité du scrutin » autorise une marge d'appréciation très large, qui pourrait être utilisée à mauvais escient et qui manque de la transparence nécessaire pour assurer la confiance des acteurs du processus. En outre, rien n'est dit sur la nécessité d'informer les électeurs du nouvel emplacement du bureau de vote. En raison du déplacement d'un bureau de vote, il peut être plus difficile pour les électeurs d'exercer leur droit de vote. Cette disposition a été très utilisée lors des élections de 2018. Certains partis d'opposition et des organisations de la société civile ont affirmé que les déplacements ont servi à limiter l'accès au vote de la population kurde et un grand nombre de réclamations formelles ont été faites pour contester des déplacements de bureaux de vote⁴². *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de revoir cette disposition sur le déplacement ou la fusion de bureaux de vote pour des raisons de sécurité afin de déterminer des critères stricts, clairs et objectifs dans la législation et de faire en sorte que le droit de vote ne souffre pas de restrictions excessives.*

52. La loi ne prévoit plus un certain nombre d'électeurs par bureau de vote (article 5 de la loi sur les dispositions de base concernant les élections et les rôles électoraux) et en vertu l'article 14.15, l'YSK détermine désormais le nombre d'électeurs par bureau de vote pour chaque type d'élection. Ce pouvoir discrétionnaire devrait être revu, car en l'absence de conditions spécifiques, cela peut conduire à l'encombrement de bureaux ou à des déséquilibres entre bureaux de vote, ce qui reviendrait à dénier en pratique le droit de vote dans certaines circonscriptions. En pratique, cela pourrait conduire à accuser les autorités de subdiviser des bureaux de vote pour des raisons politiques. Les partis majoritaires pourraient être avantagés par l'augmentation du nombre de bureaux de vote dans les régions qui les soutiennent largement, alors que le nombre de bureaux pourraient être réduit dans les zones qui soutiennent davantage les partis d'opposition. En outre, les électeurs devraient être informés bien avant les élections du bureau de vote où ils doivent se rendre. Le Conseil électoral suprême (YSK) a informé la Commission de Venise et le BIDDH qu'il devait publier une décision fixant une limite avant chaque échéance électorale. Cependant, il serait préférable

⁴⁰ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.1. Bien que la situation ne corresponde pas totalement au cas présent, il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté le droit des partis politiques de se prononcer sur le mandat des représentants élus. Voir : Paunovic et Milovojevic c. Serbie, 24 août 2016, requête n° 41683/06, par. 63 à 65.

⁴¹ Le Conseil électoral suprême (YSK) a décidé en 2015 que le déplacement de bureaux de vote pour des raisons de sécurité était inconstitutionnel et incompatible avec les normes internationales sur le droit de vote. Il avait noté alors que l'Etat est responsable de la sécurité dans les lieux de votes désignés à cette fin.

⁴² Dans son rapport final sur les élections présidentielle et législatives anticipées de 2018, le BIDDH note que l'YSK n'a pas publié le nombre et l'adresse des bureaux de vote qui ont été déplacés, le nombre d'électeurs affectés ou la justification des décisions prises en ce sens. L'YSK a informé le BIDDH que 120 000 électeurs avaient été affectés dans l'Est et le Sud-Est du pays, tandis que le HDP a affirmé que le nombre de ces électeurs était de 320 000.

de traiter cette question dans la législation pour préserver une certaine stabilité juridique. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réaffirmer le principe d'égalité de la taille des bureaux de vote dans la législation et de prévoir un nombre maximum d'électeurs par bureau.*

53. L'article 5 de la loi sur les dispositions de base concernant les élections et les rôles électoraux prévoit désormais que « les électeurs qui vivent dans le même bâtiment peuvent être enregistrés dans des zones de bureaux de vote différentes pour autant que l'intégrité des ménages soit préservée et qu'ils restent dans la même circonscription électorale ». Les autorités justifient cette disposition par la nécessité de protéger le secret du scrutin. C'était là une question controversée lors des élections de 2018 dans la mesure où les acteurs ont craint que la nouvelle disposition ne vise à permettre des fraudes en matière de participation (par exemple en enregistrant des électeurs décédés), outre la difficulté rencontrée par les partis et les observateurs pour contrôler les rôles électoraux au cas où les électeurs d'un même bâtiment avaient été répartis dans des bureaux différents. On s'est aussi inquiété de l'éloignement d'électeurs des bureaux de vote lorsque les occupants d'un bâtiment étaient répartis dans des bureaux différents. En fait, la disposition n'a rien de problématique, mais elle pourrait être utilisée pour en retirer un avantage politique. En cas de méfiance des électeurs, son application devrait être soumise à des critères juridiques stricts, clairs et objectifs. La procédure et les critères amenant à la décision de répartir les occupants d'un bâtiment dans des bureaux de vote différents devrait être transparente. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de revoir cette disposition et de n'enregistrer les électeurs occupant un même bâtiment que dans un même zone de bureau de vote.*

Election présidentielle

54. En vertu de l'article 4.2 de la loi sur l'élection présidentielle, « si un candidat qui a droit de participer au second tour ne le fait pas pour une raison quelconque, le siège vacant est attribué par substitution en fonction des résultats du premier tour. Cependant, la substitution ne peut être faite que jusqu'à 17 heures le lendemain de l'annonce des résultats provisoires ». 17 heures, c'est un laps de temps plutôt court. Il vaudrait mieux prévoir un délai de 24 heures après l'annonce des résultats provisoires.

55. L'article 8A(2)b prévoit qu'un candidat autonome à l'élection présidentielle doit verser une caution égale à dix mois du salaire le plus élevé de la fonction publique. La condition de la caution vise à éviter la désignation d'un grand nombre de candidats dénués de toute chance réelle d'être élus et / ou privés de soutien réel. Le montant de la caution est toutefois élevé et implique que le candidat doit collecter des aides financières ou des dons avant que la campagne ne commence. La disposition implique aussi que les fonds doivent être déposés avant même que le candidat potentiel ait récolté les 100 000 signatures, si bien qu'il doit verser les fonds sans même savoir s'il bénéficiera du soutien d'un nombre d'électeurs suffisant. La caution n'est restituée que si la personne collecte suffisamment de signatures et si elle arrive à faire enregistrer sa candidature (ou pour cause de mort). *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'imposer une caution uniquement aux candidats enregistrés.*

56. En vertu de l'article 8A(4), les électeurs ne peuvent soutenir qu'un candidat à la présidentielle. Les Lignes directrices BIDDH/ OSCE - Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques⁴³ précisent à leur paragraphe 77 « qu'afin de renforcer le pluralisme et la liberté d'association, la législation ne doit pas autoriser les citoyens à signer uniquement la liste de soutien d'un seul parti ». *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'autoriser les électeurs à accorder leur signature à plus d'un candidat à la présidentielle.*

⁴³ CDL-AD(2010)024.

57. L'article 8A(5) prévoit que les électeurs doivent donner en personne et auprès des commissions électorales de district leur signature de soutien à la désignation de candidats à la présidentielle. Cette exigence est plutôt contraignante et potentiellement dissuasive. Beaucoup d'électeurs pourraient hésiter eux-mêmes à donner publiquement leur signature pour un candidat devant des membres de commissions électorales. Même si les signatures de soutien sont publiques et que les membres des commissions de district peuvent vérifier les signatures par la suite, les électeurs se sentent d'ordinaire plus à l'aise et plus libres quand ils peuvent donner leur signature à un candidat en dehors des locaux d'une commission électorale de district. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de prévoir un système de vérification des signatures permettant aux électeurs de signer en faveur de candidats dans d'autres lieux ou lors de rassemblements organisés par un parti politique.*

58. La loi sur l'élection présidentielle (article 3(2)) suit l'article 116 de la Constitution révisée en ce qu'il autorise le Président à se présenter à un troisième mandat en cas d'élections législatives anticipées convoquées avant l'expiration de son second mandat. Dans son avis de 2017 sur la réforme constitutionnelle en Turquie, la Commission de Venise a critiqué la possibilité de troisième mandat, en soulignant l'importance des limitations constitutionnelles de mandats présidentiels successifs, car c'est un moyen de limiter le risque de conséquences négatives pour la démocratie⁴⁴. Il convient de réaffirmer ce point. *Il est recommandé une fois encore de revoir la possibilité donnée au Président d'être réélu pour un troisième mandat en cas d'élections anticipées, ce qui impliquerait une révision constitutionnelle.*

Législation sur les partis politiques

59. Les modifications des partis politiques sont un pas dans la bonne direction dans la mesure où elles suppriment une restriction à leurs activités (article 90), mais elles ne tiennent guère compte des recommandations précédentes des missions d'observation des élections et des lacunes ou des contradictions face aux normes internationales concernant les limitations de la liberté d'association et d'expression, le financement des partis politiques et des campagnes ou la transparence et le contrôle des bilans financiers⁴⁵. Elles permettent aux partis politiques de soutenir d'autres partis lors d'élections, ce qui était interdit auparavant par l'article 90. Cela est conforme à la révision de la loi sur les élections législatives (article 12/A), qui autorise les partis à former des coalitions électorales. Cette modification est conforme aux recommandations précédentes d'organisations internationales. Toutefois, la législation interdit aux coalitions électorales d'utiliser des listes ou des logos communs. Ce point pourrait être revu.

⁴⁴ Voir doc. CDL-AD(2017)005, par. 56-57. Voir aussi le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur le thème : « Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation », [A/72/260](#), p. 2.

⁴⁵ Voir par exemple le rapport final de la mission d'observation des élections du BIDDH sur les élections présidentielle et législatives anticipées du 24 juin 2018, recommandations 22-23.