



Strasbourg, le 20 juin 2022

CDL-AD(2022)016

Avis n° 1084/2022
ODIHR Opinion-Nr: ELE-TUR/440/2022

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

BUREAU DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
DE L'OSCE

(OSCE/BIDDH)

TÜRKIYE

AVIS CONJOINT

**SUR LES MODIFICATIONS DE LA LEGISLATION ELECTORALE
PAR LA LOI N° 7393 DU 31 MARS 2022**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa
73e réunion (Venise, 16 juin 2022)
et adopté par la Commission de Venise à sa 131e session plénière
(Venise, 17-18 juin 2022)**

sur la base des commentaires de

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, République tchèque)
M. Srdjan DARMANOVIĆ (membre, Monténégro)
Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)
Mme Elena KOVALYOVA (experte, OSCE/BIDDH)**

Traduction provisoire.

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

www.venice.coe.int

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis conjoint	3
III.	Résumé.....	5
IV.	Analyse et recommandations	5
A.	La procédure d'adoption	6
B.	Questions de fond	7
1.	Le quorum	7
2.	La méthode d'attribution des sièges	9
3.	Les conditions pour que les partis politiques puissent se présenter aux élections ...	10
4.	La composition des commissions électorales	12
5.	Autres changements apportés par les amendements	14

I. Introduction

1. Par lettre du 1er avril 2022, M. Piero Fassino, président de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats 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 du Conseil de l'Europe (ci-après "Commission de Venise") une demande d'avis de la Commission de Venise sur la loi portant modification de la loi sur les élections parlementaires et de certaines lois (loi n° 7393 du 5 avril 2022, voir [CDL-REF\(2022\)016-cor](#)). Selon la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH.
2. Mme Veronika Bilkova, M. Srdjan Darmanović et Mme Katharina Pabel ont fait office de rapporteurs pour cet avis. Mme Elena Kovalyova a été désignée comme experte pour le BIDDH.
3. Les 10 et 11 mai 2022, une délégation conjointe composée de Mme Bilkova pour la Commission de Venise et de Mme Kovalyova pour le BIDDH, accompagnée de M. Pierre Garrone, secrétaire du Conseil des élections démocratiques et de Mme Keara Castaldo du secrétariat du BIDDH, s'est rendue à Ankara et a eu des entretiens avec le ministère de la Justice, le Conseil suprême des élections, les partis représentés au Parlement, l'Union des associations d'avocats et des organisations non gouvernementales (ONG). Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de la visite susmentionnée. La Commission de Venise et le BIDDH remercient les autorités turques pour l'excellente organisation de cette visite.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la législation électorale. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 10 et 11 mai 2022. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 73^e réunion (Venise, 16 juin 2022), et, après un échange de vues avec M. Ömer Yılmaz, Chef de service adjoint, Département des droits de l'homme, ministère de la Justice de la Türkiye, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022).

II. Contexte et portée de l'avis conjoint

Contexte

6. La Constitution de la République de Turquie a été adoptée en 1982 et modifiée à plusieurs reprises depuis lors, la dernière fois en 2017. Dans son article 67, tel que modifié en 1987, 1995 et 2001, la Constitution accorde aux citoyens *" le droit de voter, d'être élu, de s'engager dans des activités politiques de manière indépendante ou dans un parti politique, et de participer à un référendum "* (paragraphe 1). La même disposition stipule que *"les élections et les référendums sont organisés sous la direction et le contrôle du pouvoir judiciaire, conformément aux principes du suffrage libre, égal, secret, direct, universel et du dépouillement public des votes"* (paragraphe 2), que *"les lois électorales sont élaborées de manière à concilier les principes de représentation équitable et de stabilité du gouvernement"* (paragraphe 6) et que *"les amendements aux lois électorales ne s'appliquent pas aux élections qui doivent avoir lieu dans l'année qui suit la date d'entrée en vigueur des amendements"* (paragraphe 7).
7. Les changements apportés à la législation électorale de la Turquie étaient attendus depuis longtemps, car ils sont la conséquence directe du passage du système de gouvernement parlementaire au système présidentiel inscrit dans la Constitution turque en 2017. La loi n° 7393 portant modification de la loi sur les élections parlementaires et de certaines lois contenant ces changements, c'est-à-dire les modifications des règles électorales, a été adoptée par le Parlement turc le 31 mars 2022 et officiellement publiée au Journal officiel turc le 6 avril de cette année, date à laquelle elle est officiellement entrée en vigueur. La loi modifie plusieurs

dispositions de la *loi n° 2839 sur les élections parlementaires, de la loi n° 298 sur les principes généraux des élections et des listes électorales, et de la loi n° 2820 sur les partis politiques.*

Portée

8. Le champ d'application du présent avis couvre les dispositions de la loi n° 7393 modifiant la loi sur les élections parlementaires et certaines lois de la République de Turquie, entrée en vigueur le 6 avril 2022 (ci-après la loi n° 7393), et la législation modifiée avec son entrée en vigueur. Par conséquent, l'avis ne constitue pas un examen complet du cadre juridique relatif aux élections en Turquie.

9. Le présent avis conjoint se concentre sur la conformité des amendements avec les normes, règles et pratiques internationales, telles qu'énoncées par exemple dans le [Pacte international relatif aux droits civils et politiques \(PIDCP\)](#), [des Nations Unies](#), la [Convention européenne des droits de l'homme](#) (CEDH) et ses protocoles additionnels, le Code de bonne conduite en matière électorale du Conseil de l'Europe, rédigé par la Commission de Venise,¹ ainsi que les engagements pertinents de l'OSCE en matière de dimension humaine. Le cas échéant, il se référera également à d'autres documents et sources de référence, notamment la Constitution de la Turquie, ainsi qu'aux recommandations pertinentes formulées dans de précédents avis juridiques et rapports d'observation électorale publiés par la Commission de Venise, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et/ou le BIDDH. L'avis vise également à identifier l'impact potentiel des amendements sur le cadre juridique national et sa mise en œuvre.

10. La loi n° 7393 modifie les règles relatives à l'éligibilité des candidats aux élections parlementaires et à leur inscription, à l'attribution des mandats parlementaires, à la formation des organes d'administration des élections, ainsi qu'à certains aspects relatifs à l'inscription des électeurs et à l'utilisation abusive des ressources administratives dans les campagnes électorales.

11. Selon les informations obtenues lors de la visite à Ankara, un acte exécutif ("circulaire") qui mettrait en œuvre et préciserait certaines des dispositions de la loi n° 7393 sera adopté. Cet acte pourrait répondre à certaines des préoccupations soulevées et dissiper certaines des incertitudes exprimées dans le présent avis.

12. La Commission de Venise et le BIDDH ont déjà examiné la législation électorale turque à plusieurs reprises, notamment dans *l'avis sur les amendements de 2017 à la Constitution*,² *l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les amendements à la législation électorale et les "lois d'harmonisation" connexes* adopté en 2018³ et *l'avis sur le remplacement des candidats élus et des maires* adopté en 2020.⁴ La mise en œuvre de ces précédents avis n'entre pas dans le champ d'application du présent avis. Le présent avis ne traitera pas non plus de la mise en œuvre des recommandations des missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du BIDDH sur des questions non abordées dans les amendements.⁵

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)005](#), Turquie - Avis sur les amendements à la Constitution adoptés par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et devant être soumis à un référendum national le 16 avril 2017.

³ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2018\)031](#), Turquie - Avis conjoint sur les modifications de la législation électorale et les "lois d'harmonisation" connexes adoptées en mars et avril 2018.

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)011](#), Turquie - Avis sur le remplacement des candidats élus et des maires.

⁵ Voir par exemple le [rapport final](#) de la MOE du BIDDH de 2018 sur les élections présidentielles et parlementaires anticipées et le [rapport](#) sur l'observation des élections parlementaires et présidentielles anticipées en Turquie (24 juin 2018) par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

III. Résumé

13. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent que, surtout depuis le passage de la forme parlementaire à la forme présidentielle du gouvernement en 2018, la Turquie a besoin de certains amendements à sa législation électorale. Certains des amendements adoptés le 31 mars 2022 et en vigueur depuis le 6 avril 2022 répondent à ce besoin. Cependant, la Commission de Venise et le BIDDH notent que ces amendements ont été adoptés en quelques semaines dans le cadre d'un processus qui n'était pas pleinement inclusif, car la participation de l'opposition était limitée et la société civile était exclue du processus. La plupart des amendements n'entreront en vigueur qu'un an après l'entrée en vigueur de la loi ; une exception a été introduite pour l'introduction anticipée des changements dans la composition des organes d'administration des élections, qui entreront en vigueur en juillet 2022.

14. La Commission de Venise et le BIDDH saluent certaines mesures positives : l'abaissement du seuil électoral de 10% à 7% ainsi qu'un nouvel arrangement facilitant la participation des personnes malvoyantes aux élections. Ces deux changements correspondent aux recommandations formulées dans des avis précédents et dans les rapports d'observation électorale du BIDDH. Le seuil électoral reste cependant parmi les plus élevés d'Europe, même après sa diminution.

15. La Commission de Venise et le BIDDH font les recommandations clés suivantes :

- A. Indiquer clairement que la loi n'introduit pas des modifications des conditions d'éligibilité des partis politiques aux élections qui, *de facto*, ne peuvent être respectées entre l'adoption des amendements et la prochaine élection et qui, par conséquent, rendent potentiellement certains partis inéligibles ;
- B. Réexaminer les modifications apportées au système de composition des conseils électoraux de district et de province, qui remplacent le système de nomination automatique fondé sur l'ancienneté par un système de loterie, qui manque de garanties contre les pressions exercées sur les juges répondant aux nouveaux critères d'éligibilité ;
- C. Ajout de références au Président dans les articles 65, 66 et 155 de la loi n° 298, où il y avait auparavant des références au Premier ministre.
- D. Réexaminer si, avec le seuil électoral de 7%, l'équilibre entre les principes de représentation équitable et de stabilité du gouvernement est atteint de manière adéquate, suite à l'introduction d'une forme présidentielle de gouvernement.

16. Il serait également souhaitable que les autorités turques reconsidèrent la modification de l'application du modèle d'attribution des sièges, *c'est-à-dire* le remplacement d'une attribution en deux étapes par une attribution en une seule étape, en utilisant toujours la méthode d'Hondt, qui défavorise les petits partis politiques, même lorsqu'ils font partie d'une alliance électorale.

17. Des recommandations supplémentaires sont incluses dans le texte du présent avis conjoint.

18. La Commission de Venise et le BIDDH restent à la disposition des autorités turques et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.

IV. Analyse et recommandations

19. La loi n° 7393 portant modification de la loi sur les élections parlementaires et de certaines lois apporte plusieurs changements à la législation électorale de la Turquie. Les principaux changements consistent en l'abaissement du seuil électoral de 10 % à 7 %, en la modification de l'application de la méthode d'attribution des sièges, en la modification des conditions permettant aux partis politiques de se présenter aux élections et en la modification de la

composition des commissions électorales au niveau des provinces et des districts qui supervisent l'administration du scrutin. Le présent avis abordera d'abord la procédure d'adoption de la loi, puis ses différentes dispositions.

A. La procédure d'adoption

20. La Commission de Venise a toujours exprimé l'avis que toute modification réussie de la législation électorale devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et répond aux recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation par un large consensus après des consultations publiques approfondies avec toutes les parties prenantes concernées ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé. Les parties prenantes pertinentes comprennent l'opposition, la société civile, les universitaires et les experts. Un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation de ces amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général. Les recommandations et les résultats de ces consultations devraient être pris en compte de manière significative par le Parlement lors de la rédaction de la législation.⁶

21. Si le processus de modification des règles électorales n'est pas suffisamment inclusif et transparent, c'est-à-dire si toutes les parties prenantes ne sont pas impliquées comme il se doit, les nouvelles règles électorales risquent d'être perçues comme visant davantage à favoriser les candidats sortants qu'à améliorer le système électoral.

22. Un processus inclusif est particulièrement important lorsque des éléments fondamentaux de la loi électorale sont en jeu, notamment le système électoral et la composition des commissions électorales,⁷ qui ont tous deux été modifiés par la loi n° 7393. Une adoption rapide des amendements aux lois électorales ne laissant pas suffisamment d'opportunités pour une discussion inclusive de ces amendements au sein du Parlement ainsi qu'avec le grand public, serait en contradiction avec ces recommandations et les engagements de l'OSCE.

23. Les projets d'amendements à la législation électorale ont été présentés au Parlement par l'AKP (Parti de la justice et du développement) et le MHP (Parti du mouvement nationaliste) et adoptés quelques semaines plus tard, le 31 mars 2022, après un débat parlementaire de trois jours, pour entrer en vigueur le 6 avril 2022, conformément à l'article 13 des amendements.⁸ Lors des discussions tenues à Ankara, les autorités turques ont expliqué cette rapidité par le nombre relativement limité de changements que la loi n° 7393 avait introduits dans l'ordre juridique turc et par le fait que des discussions informelles sur d'éventuels amendements auraient eu lieu pendant plus d'un an avant la présentation du projet au Parlement. Les représentants de l'opposition et de la société civile ont toutefois estimé qu'en l'absence d'informations complètes sur le contenu de ces amendements éventuels, leur participation à la discussion n'était ni significative ni efficace, et ont informé la Commission de Venise et le BIDDH qu'aucune consultation publique n'avait eu lieu lors de l'élaboration du projet ou après sa soumission au Parlement.

24. La brièveté des débats en session plénière du Parlement et les déclarations des représentants des partis d'opposition selon lesquelles la plupart de leurs propositions de loi n'ont

⁶ Voir le paragraphe 5.8 du [Document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#), qui engage les États participants à veiller à ce que " la législation (soit) adoptée à l'issue d'une procédure publique " ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle de l'État de droit, II.A.5.iii-iv.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, II.2.b, et [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité de la loi électorale.

⁸ Journal officiel n° [31801](#) du 6 avril 2022.

pas été prises en considération indiquent que la loi ne représente pas un consensus politique. Les interlocuteurs ont également noté une tendance à modifier la législation électorale avant chaque cycle électoral, sans garanties procédurales appropriées, ce qui pourrait nuire à la crédibilité du processus électoral et à la stabilité du cadre juridique.⁹

25. La Commission de Venise et le BIDDH ont par ailleurs été informés que des membres du Parti républicain du peuple (CHP) ont déposé une plainte auprès de la Cour constitutionnelle de la République de Turquie, lui demandant d'examiner la conformité à la Constitution de plusieurs dispositions de la loi n° 7393 (articles 5, 6, 11 et 12). La Cour n'a pris aucune décision à ce sujet à la mi-mai 2022.

26. Compte tenu de l'article 67, paragraphe 7, de la Constitution, les amendements n'affecteront pas les élections organisées avant le 6 avril 2023. Ils seront toutefois pleinement applicables lors des prochaines élections générales (présidentielles et parlementaires), qui devraient avoir lieu le 18 juin 2023. La révision de la législation électorale un an avant les élections reste conforme à la recommandation inscrite dans le *Code de bonne conduite en matière électorale* de la Commission de Venise, selon laquelle *"les éléments fondamentaux de la loi électorale, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le tracé des limites des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être inscrits dans la Constitution ou à un niveau supérieur au droit commun"*.¹⁰

B. Questions de fond

1. Le quorum

27. Un changement positif apporté par les amendements est l'abaissement du seuil électoral (quorum) nécessaire au niveau national pour qu'un parti politique puisse entrer au Parlement, prévu à l'article 33 de la loi n° 2839, de 10% à 7% (article 1 de la loi n° 7393). Ce seuil ne s'applique pas aux candidats indépendants. Avant les dernières élections, la Turquie avait le seuil électoral le plus élevé au sein du Conseil de l'Europe et de l'OSCE (10%) et elle conserve l'un des plus élevés avec 7%.¹¹

28. Les deux grands principes qui sous-tendent le système électoral en Turquie sont les principes de la représentation équitable et de la stabilité du gouvernement.¹² La note d'information¹³ indique que ces principes *"sont extrêmement difficiles à satisfaire en même temps et au même rythme et (...) différents en termes de finalité"* (paragraphe 4). Bien que cela puisse

⁹ Le paragraphe 63 du rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#)) indique que "la stabilité de la loi est cruciale pour la crédibilité du processus électoral, qui est lui-même vital pour la consolidation de la démocratie [...] Par-dessus tout, les électeurs peuvent conclure, à tort ou à raison, que la loi électorale n'est qu'un outil entre les mains des puissants, et que leurs propres votes ont peu de poids pour décider des résultats des élections".

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, II.2.b, et [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité de la loi électorale. Voir également le para. 1.1.2 des [Lignes directrices conjointes](#) 2016 du BIDDH et de la Commission de Venise sur la prévention et la réponse à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux (CDL-AD(2016)004) qui stipule que "La stabilité de la loi est un élément crucial pour la crédibilité des processus électoraux. Il est donc important que la stabilité du droit électoral soit assurée afin de le protéger contre les manipulations politiques".

¹¹ Des informations sur les législations nationales relatives aux seuils peuvent être trouvées dans la base de données [VOTA](#), gérée par la Commission de Venise et le *Tribunal electoral del poder judicial de la Federación del México*. Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)037](#), Rapport comparatif sur les seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux qui empêchent les partis d'accéder au Parlement ; Rapport sur les seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux qui empêchent les partis d'accéder au Parlement (II), [CDL-AD\(2010\)007](#).

¹² Article 67 de la Constitution.

¹³ Note d'information sur les amendements introduits dans les lois électorales par la loi n° 7393 fournie par les autorités turques à la Commission de Venise et au BIDDH.

être vrai dans certains cas, les États doivent toujours chercher à trouver un équilibre raisonnable entre les deux principes et ne peuvent pas en favoriser un de manière disproportionnée au détriment de l'autre.

29. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent que la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu dans sa jurisprudence que les États disposent d'une large marge d'appréciation en la matière. Le seuil électoral de 10 % prévu par le système électoral turc a été examiné par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa décision dans l'affaire *Yumak et Sadak* (2007)¹⁴ et jugé compatible avec l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH. La Cour européenne des droits de l'homme a noté qu'"en général, un seuil électoral de 10 % semble excessif"¹⁵ et devrait être abaissé. Selon la Cour, "*[d]ans la présente affaire, cependant, la Cour n'est pas persuadée que, apprécié à la lumière du contexte politique spécifique des élections en question, et assorti de correctifs et d'autres garanties qui en ont limité les effets en pratique, le seuil a eu pour effet de porter atteinte, dans leur essence, aux droits garantis (. . .) par l'article 3 du Protocole n° 1*"¹⁶.

30. Dans leur avis conjoint de 2018, la Commission de Venise et le BIDDH ont rappelé qu'"il n'existe pas de norme européenne sur les seuils électoraux" et que "*les seuils électoraux sont utilisés comme un mécanisme permettant d'équilibrer la représentation équitable des opinions au Parlement avec l'efficacité au sein du Parlement et la capacité à former des gouvernements stables. La manière dont cet équilibre est atteint et dont les seuils sont utilisés à cette fin diffère selon les pays et les systèmes électoraux*".¹⁷ Ils ont toutefois souligné que l'évaluation du seuil électoral est soumise à un test de proportionnalité et que ce test doit tenir compte de l'histoire politique et du contexte d'un pays ainsi que d'autres caractéristiques du système électoral.¹⁸

31. Selon l'article 67, paragraphe 5, de la Constitution turque, "*(...) les lois électorales sont établies de manière à concilier les principes de représentation équitable et de cohérence dans l'administration*". Le seuil exceptionnellement élevé appliqué en Turquie était justifié par la nécessité de produire des gouvernements stables et de préserver la structure unitaire de l'État en empêchant les intérêts régionaux ou locaux de dominer le Parlement. En ce qui concerne les premières justifications, tant qu'un système de gouvernement parlementaire était appliqué, le seuil constituait un but légitime au titre de l'article 3 du Protocole 1 et sa détermination relevait de la marge d'appréciation de l'État en vertu de la norme de la CEDH.¹⁹ Avec le passage à un régime présidentiel, la force de cet argument a diminué, puisque la constitution du gouvernement ne dépend plus de la majorité au Parlement, même si l'existence d'une majorité cohérente pour le vote des lois peut sembler appropriée. Quant à la dernière justification (la structure unitaire de l'État), elle pourrait être acceptable tant qu'elle n'est pas utilisée pour exclure la représentation des minorités nationales au Parlement, ce qui irait à l'encontre du principe de proportionnalité.²⁰

¹⁴ CEDH, *Yumak et Sadak c. Turquie*, requête n° 10226/03, arrêt (Grande Chambre), 8 juillet 2008.

¹⁵ CEDH, *Yumak et Sadak c. Turquie*, requête n° 10226/03, arrêt (Grande Chambre), 8 juillet 2008, para. 147.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2018\)031](#), Turquie - Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les "lois d'harmonisation" adoptées en mars et avril 2018, para. 32.

¹⁸ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2018\)031](#), Turquie - Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les "lois d'harmonisation" adoptées en mars et avril 2018, paragraphes 34 et suivants. Voir également les [rapports des missions d'observation électorale du BIDDH](#) en 2004, 2007 et 2008 et la [résolution 1380 \(2004\) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe](#) sur le respect des obligations et engagements de la Turquie.

¹⁹ Voir les paragraphes 110-113 de l'arrêt de la CEDH dans l'affaire *Yumak & Sadak c. Turquie* [GC] (précité).

²⁰ Voir le [rapport final](#) de la MOE du BIDDH de 2018 sur les élections présidentielles et parlementaires anticipées qui indique que "l'application du seuil sur une base nationale [...] peut entraver la représentation régionale, y compris des communautés ethniques qui sont géographiquement concentrées". Le rapport de la Commission de Venise sur les seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux qui empêchent les partis d'accéder au Parlement (II) ([CDL-AD\(2010\)007](#)) indique au paragraphe 19 : "Tout au plus pourrait-on soutenir que les seuils nationaux sont acceptables dans les pays où il n'y a pas de réel problème de minorité nationale, ou lorsqu'il existe des mesures spécifiques pour y faire face, mais ils doivent être utilisés avec précaution, et même remplacés par des seuils locaux lorsque cela est nécessaire."

32. Les amendements apportés en 2018 à la loi n° 2839 ont partiellement répondu aux recommandations internationales en atténuant les effets du seuil électoral élevé puisqu'elles ont permis aux partis politiques de créer des alliances électorales qui seraient soumises au même seuil. Ce dispositif a effectivement été utilisé lors des élections de 2018, auxquelles ont pris part deux principales alliances, l'Alliance populaire pro-gouvernementale et l'Alliance de la nation de l'opposition. Trois partis ont participé aux élections seuls et seul l'un d'entre eux, le Parti démocratique des peuples (HDP), a dépassé le seuil, ce qui prouve encore que le système rendait difficile pour les partis politiques individuels, ne participant pas aux élections en alliance avec un grand parti, de dépasser le seuil requis.

33. Il est vrai qu'en ce qui concerne les seuils électoraux, *"la grande variété des dispositions nationales rend extrêmement difficile l'élaboration de normes européennes autres que très générales"*,²¹ et c'est pourquoi la Commission de Venise et le BIDDH ne recommandent pas de seuil maximal spécifique.²² Néanmoins, par rapport à la pratique des États membres du Conseil de l'Europe et des États participants de l'OSCE, le seuil reste exceptionnellement élevé pour les partis individuels.²³ La plupart des pays européens utilisant le système proportionnel pour les élections n'ont pas de seuil légal (par exemple, la Finlande, l'Irlande, le Portugal ou la Suisse) ou le fixent à un maximum de 5% (par exemple, la République tchèque, l'Allemagne, la Pologne ou la Roumanie). Il faut ajouter qu'en Turquie, où les sièges sont attribués au niveau de la circonscription et où la grande majorité des circonscriptions comptent moins de dix sièges, le seuil naturel a un impact considérable et rend difficile pour les petits partis d'obtenir une représentation parlementaire proportionnelle à leur niveau de soutien, même s'ils dépassent le seuil national de 7 %.

34. Dans leur avis de 2018, la Commission de Venise et le BIDDH ont recommandé de *"reconsidérer le seuil électoral actuel pour l'élection du Parlement"*.²⁴ L'article 1 de la loi n° 7393, qui abaisse le seuil électoral de 10% à 7%, est un pas dans la bonne direction et doit être salué. La Commission de Venise et le BIDDH encouragent les autorités turques à envisager, après un large débat public, la possibilité d'abaisser encore le seuil.

2. La méthode d'attribution des sièges

35. La loi n° 7393 modifie l'application de la méthode d'attribution des sièges d'Hondt aux alliances électorales. Avant l'adoption de ces amendements, un système d'attribution en deux étapes était utilisé. Premièrement, les sièges dans les circonscriptions électorales étaient répartis, selon la méthode d'Hondt, entre les alliances qui dépassaient le seuil, les partis qui se présentaient aux élections en dehors d'une alliance et qui avaient dépassé le seuil, et les candidats indépendants. Ensuite, une autre répartition a été effectuée entre les membres des alliances pour distribuer les sièges attribués à une alliance lors de la première étape.

²¹ Commission de Venise, [CDL\(2010\)030](#), Recommandation 1898(2010) de l'APCE sur les "Seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux ayant un impact sur la représentativité des parlements dans les États membres du Conseil de l'Europe" - Commentaires au vu de la réponse du Comité des Ministres, para. 7.

²² La résolution 1547(2007) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe stipule que "Dans les démocraties bien établies, il ne devrait pas y avoir de seuils supérieurs à 3% lors des élections législatives. Il devrait ainsi être possible d'exprimer un maximum d'opinions. Exclure de nombreux groupes de personnes du droit d'être représentés est préjudiciable à un système démocratique. Dans les démocraties bien établies, il faut trouver un équilibre entre la représentation équitable des opinions dans la communauté et l'efficacité du Parlement et du gouvernement" (paragraphe 57).

²³ Seul le Liechtenstein en compte 8%. ~~et la Fédération de Russie (7%).~~ Des informations sur les législations nationales relatives aux seuils peuvent être trouvées dans la base de données [VOTA](#), gérée par la Commission de Venise et le *Tribunal électoral mexicain du poder judicial de la Federación*. Voir déjà Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)037](#), Rapport comparatif sur les seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux qui empêchent les partis d'accéder au Parlement, Rapport sur les seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux qui empêchent les partis d'accéder au Parlement (II), [CDL-AD\(2010\)007](#).

²⁴ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2018\)031](#), Turquie - Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale et les "lois d'harmonisation" adoptées en mars et avril 2018, para. 36.

36. La loi n° 7393 a modifié ce système, remplaçant l'attribution en deux étapes par une attribution en une seule étape, dans laquelle les sièges sont répartis entre tous les partis, qu'ils fassent ou non partie d'une alliance électorale, et les candidats indépendants en utilisant à nouveau la méthode d'Hondt. Comme le note à juste titre le Briefing du Parlement européen, *"la méthode d'Hondt" est une formule mathématique largement utilisée dans les systèmes de représentation proportionnelle, bien qu'elle conduise à des résultats moins proportionnels que d'autres systèmes d'attribution des sièges (...). En outre, elle tend à accroître l'avantage des listes électorales qui obtiennent le plus de voix au détriment de celles qui en obtiennent moins*.²⁵ Les alliances électorales n'étant plus considérées comme un sujet unique pour l'application de la méthode d'Hondt, les alliances ne bénéficieront plus de l'avantage donné aux listes ayant obtenu le plus de voix, et les partis qui en font partie ne profiteront plus des voix perdues dans l'attribution par les autres partenaires de l'alliance. Bien que toutes les méthodes d'attribution des sièges entraînent le gaspillage d'un certain nombre de voix, le recours à une attribution en une seule étape, lorsqu'il est combiné avec le seuil électoral élevé, risque d'opérer en nette défaveur des petits partis appartenant à une alliance électorale, limitant ainsi l'impact de la création de cette alliance

37. La Commission de Venise et le BIDDH réaffirment qu'il n'existe pas de norme commune pour l'application d'une méthode spécifique d'attribution des sièges en droit électoral. Par conséquent, les Etats sont libres de déterminer la méthode par laquelle les votes exprimés lors de l'élection sont transformés en sièges au Parlement. Néanmoins, ils rappellent que le choix de la méthode d'attribution des sièges et la manière dont cette méthode est appliquée ne sont pas neutres mais ont une incidence directe sur la répartition des sièges. Ce choix n'est pas dénué d'impact politique. Dans le contexte du principe de l'égalité des chances, qui est l'un des principes fondamentaux du droit électoral, la Commission de Venise et le BIDDH encouragent les autorités turques à observer les effets de l'application de la méthode de répartition modifiée, en accordant une attention particulière aux petits partis.

3. Les conditions pour que les partis politiques puissent se présenter aux élections

38. La législation électorale turque a jusqu'à présent fixé deux conditions aux partis politiques pour pouvoir se présenter aux élections : a) avoir mis en place leur organisation dans au moins la moitié (41) des provinces au moins six mois avant le jour des élections et avoir tenu des congrès de parti ; ou b) avoir un groupe à la Grande Assemblée nationale de Turquie, c'est-à-dire au moins 20 députés.²⁶ Les amendements (articles 3 et 4 de la loi n° 7393) ont éliminé la deuxième option, soumettant tous les partis politiques à une seule condition - la première. Cette condition a été modifiée pour être encore plus rigide, en prévoyant que *dans le cas où le parti habilité à se présenter aux élections n'a pas tenu ses congrès de district, de province et son grand congrès pour deux fois consécutives dans les délais prévus par la présente loi et fixés dans le règlement du parti (...), il perd son droit de se présenter aux élections*". La fréquence des congrès est déterminée par le règlement du parti.

39. La Commission de Venise et le BIDDH considèrent que les partis politiques qui aspirent à accéder au Parlement et à décider des questions importantes pour leurs citoyens doivent développer leurs capacités organisationnelles et démontrer qu'ils sont capables d'élire démocratiquement leurs responsables et les dirigeants potentiels des Etats. On peut néanmoins se demander dans quelle mesure l'Etat peut s'immiscer dans la vie interne des partis tant que

²⁵ Silvia Kotanidis, Comprendre la méthode d'Hondt - Attribution des sièges parlementaires et des postes de direction, *Briefing du Parlement européen*, juin 2019.

²⁶ Voir l'article 95 de la Constitution et l'article 36 de la loi n° 2820, dans la version antérieure aux amendements.

ceux-ci restent fidèles à la Constitution du pays, adhèrent aux règles de la société démocratique et fonctionnent selon les principes d'un système pluraliste et concurrentiel.²⁷

40. La note d'information explique ce changement par *"les conséquences politiques contraires à l'éthique dans le passé"* (paragraphe 9), *auxquelles l'utilisation du modèle original aurait conduit* et où *"les députés représentant le peuple dans les démocraties sont instrumentalisés"* (paragraphe 38). Lors des réunions à Ankara, les autorités turques et les représentants des partis au pouvoir (AKP et MHP) ont attiré l'attention de la Commission de Venise et du BIDDH sur un cas où certains députés représentant le CHP avaient été, apparemment sans être consultés, transférés à un autre parti, le Bon Parti (İYİ), afin de permettre à ce dernier de remplir la deuxième condition alors prévue par la loi n° 2820 et de pouvoir se présenter aux élections. Ceci a été confirmé lors des réunions avec d'autres interlocuteurs. La Commission de Venise et le BIDDH trouvent cet événement regrettable. Ils partagent également l'avis exprimé dans la note d'information selon lequel on peut s'attendre à ce que *"les partis politiques qui aspirent à décider de l'avenir du pays" aient "pleinement construit leur organisation, en particulier l'élection des autorités décisionnelles au sein du parti"* (paragraphe 39).

41. Dans le même temps, la Commission de Venise et le BIDDH notent que la condition unique favorise les partis politiques plus importants et bien établis, tout en rendant au contraire difficile pour les partis plus petits et plus récents de s'établir et de trouver leur place au Parlement.

42. La loi révisée semble exiger que deux congrès de parti aient eu lieu au niveau national, provincial et de district pour permettre à un parti de participer aux prochaines élections parlementaires *qui auront lieu l'année suivant l'entrée en vigueur de la législation révisée*. Cela constitue une charge excessive.²⁸ L'effet préjudiciable de la disposition sur la participation électorale des partis nouvellement créés ne peut être évalué comme satisfaisant à l'exigence de nécessité dans une société démocratique pour se conformer aux critères de limitation des articles 11 de la CEDH et 3 du protocole 1 de la CEDH, tels que développés dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.²⁹ Par conséquent, la disposition semble avoir un effet discriminatoire sur la liberté d'association et de participation à la vie politique, ce qui est contraire aux normes internationales ainsi qu'aux recommandations antérieures du BIDDH.³⁰

43. Cette condition semble disproportionnellement restrictive dans la mesure où le fait de ne pas organiser un congrès d'une branche réduite d'un parti peut le priver du droit de participer aux élections nationales, notamment si l'on considère que, conformément à l'article 80 de la Constitution, les députés "ne représentent pas leur propre circonscription ou leurs électeurs, mais la nation dans son ensemble".

²⁷ BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques - 2nd édition, Principe 9 et paras 151ff.

²⁸ Le BIDDH a précédemment critiqué des conditions préalables similaires comme étant trop restrictives : Voir le rapport final de la mission d'évaluation électorale du BIDDH de 2018 en Lettonie.

²⁹ Voir, *entre autres*, CEDH, [Gorzelik et autres c. Pologne](#), requête n° 44158/98, 17 décembre 2004, para. 95. Le paragraphe 56 des Lignes directrices conjointes 2020 du BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques (édition 2nd, [CDL-AD\(2020\)032](#)) stipule que "les autorités publiques doivent traiter les partis politiques sur un pied d'égalité et, à ce titre, rester impartiales en ce qui concerne la création, l'enregistrement et les activités des partis politiques. Les autorités doivent s'abstenir de toute mesure qui pourrait être considérée comme destinée à privilégier certains partis politiques favorisés et à en défavoriser d'autres. [...] Tous les partis politiques doivent avoir la possibilité de participer aux élections sans distinction ni traitement inégal de la part des autorités." Voir également les paragraphes 50-52 des Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques.

³⁰ Le paragraphe 7.6 du [Document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#) stipule que "les Etats participants respecteront le droit des individus et des groupes de créer, en toute liberté, leurs propres partis politiques ou autres organisations politiques et fourniront à ces partis et organisations politiques les garanties juridiques nécessaires pour leur permettre de rivaliser entre eux sur la base d'un traitement égal devant la loi et par les autorités". Voir également les articles 22 et 25 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques \(PIDCP\) de 1966](#) et l'article 3 du Protocole 1 de la [Convention européenne des droits de l'homme](#). Voir également le rapport final de la MOE du BIDDH de 2018 [aux élections présidentielles et législatives anticipées](#).

44. La Commission de Venise et le BIDDH expriment leur préoccupation en raison de l'impact que la modification des conditions pour se présenter aux élections pourrait avoir sur une partie de l'opposition, actuellement organisée au sein du parti HDP. Le 7 juin 2021, le bureau du Procureur général de Turquie a soumis une demande à la Cour constitutionnelle de Turquie, demandant la dissolution du HDP en raison de sa coopération et de son soutien présumés au Parti des travailleurs kurdes (PKK) – considéré comme une organisation terroriste par, entre autres, l'Union européenne - et de ses activités présumées dirigées contre l'unité de la Turquie.³¹ Le 21 juin 2021, la Cour constitutionnelle a accepté la demande et devrait rendre sa décision dans les mois à venir.³² Si la décision devait entraîner la dissolution du HDP, il serait pratiquement impossible pour ses membres et ses partisans de créer un nouveau parti politique capable de remplir la condition unique prévue par la loi n° 2820 et de se présenter aux prochaines élections de 2023.³³

45. Les autorités turques ont toutefois informé la Commission de Venise et le BIDDH que la loi amendée n'impose pas aux partis politiques de tenir deux (grands) congrès entre l'entrée en vigueur de la loi et les prochaines élections, mais seulement un congrès au moins six mois avant le vote. Cette interprétation est bienvenue mais est loin d'être la plus évidente. L'exigence d'un congrès seulement avant les prochaines élections devrait figurer explicitement dans la loi.

46. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc que la loi indique clairement qu'elle n'introduit pas des modifications des conditions d'éligibilité des partis politiques aux élections qu'il n'est *de facto* pas possible de respecter dans le laps de temps entre l'adoption des amendements et l'élection suivante et qui, par conséquent, rendent potentiellement certains partis inéligibles.

4. La composition des commissions électorales

47. Par le biais de ses articles 5 et 6, la loi n° 7393 a modifié les règles contenues dans la loi n° 298, relatives à la création de commissions électorales au niveau des provinces et des districts qui supervisent l'administration du vote. Conformément à l'article 67 de la Constitution, qui stipule que *"les élections (. . .) se déroulent sous la direction et la supervision du pouvoir judiciaire"* (paragraphe 2), les commissions ont toujours été composées de juges. Avant les amendements, les trois juges les plus anciens de la province étaient automatiquement nommés membres des conseils provinciaux, tandis que le juge le plus ancien d'un district était automatiquement nommé président du conseil de district correspondant.

48. Les amendements ont remplacé ce système d'ancienneté par un système de loterie, en vertu duquel les membres judiciaires des conseils sont déterminés *"par tirage au sort"* parmi les juges éligibles. Le pool des candidats éligibles comprend *"les juges qui exercent des fonctions dans le centre provincial, qui n'ont pas reçu de réprimande ou une sanction disciplinaire plus sévère et qui ont été réservés en première catégorie et n'ont pas perdu les qualifications pour la réservation en première catégorie"* (article 15(1) de la loi n° 298 tel que révisé par l'article 5 de la loi n° 7393). Le tirage au sort est effectué par les commissions de justice judiciaire, composées du procureur général du lieu et de deux juges sélectionnés par le Conseil des juges et des procureurs (HSK). La procédure de sélection est régie de manière plus détaillée par la décision du Conseil suprême des élections du 14 avril 2022.

49. La sélection doit avoir lieu tous les deux ans au cours de la dernière semaine de janvier. Pourtant, par le biais de l'article 12 de la loi n° 7393, un article 24 provisoire a été introduit dans la loi n° 298 et par ce biais, *"les présidents et les membres des commissions électorales*

³¹ [Daren Butler](#), [Ece Toksabay](#), Top Turkish prosecutor files case to close pro-Kurdish HDP, *Reuters*, 17 mars 2021.

³² La Cour suprême de Turquie accepte l'acte d'accusation visant à interdire le HDP, *ANews*, 21 juin 2021.

³³ Voir également l'appel de 46 organisations à travers le monde sur le cas de fermeture du HDP, *MedyaNews*, 1er avril 2022.

provinciales et les présidents des commissions électorales de district seront redéterminés dans les trois mois à compter de l'entrée en vigueur du présent article (...)".

50. Lors des discussions qui ont eu lieu à Ankara, les représentants des partis d'opposition et des organisations non gouvernementales ont considéré que les changements apportés par les articles 5, 6 et 12 constituaient la partie la plus problématique des amendements. La plainte déposée par le CHP auprès de la Cour constitutionnelle porte précisément sur ces dispositions.

51. La note d'information indique qu'*"avant les amendements, le juge le plus ancien pouvait rencontrer certains problèmes dans l'exercice de la présidence des commissions électorales provinciales et de district, tels que des problèmes de santé ou un âge avancé"* (paragraphe 52). Une justification identique du changement a été indiquée par les autorités turques lors des réunions à Ankara. L'explication des autorités selon laquelle le changement du système de nomination était rendu nécessaire par un taux élevé d'abandon des juges seniors pour des raisons de santé n'est pas étayée par les conclusions des précédentes missions d'observation électorale du BIDDH en Turquie et un certain nombre d'interlocuteurs du BIDDH et de la Commission de Venise ont déclaré qu'elle n'était pas étayée par des preuves. En outre, même avant les amendements, il était possible pour les juges incapables d'exercer leurs fonctions pour des raisons de santé ou autres, de s'exclure des commissions électorales provinciales.³⁴ Selon le paragraphe l(h) de la circulaire du Conseil suprême des élections (CSE) du 14 avril 2022, les juges peuvent demander au CSE à être dispensés pour raisons de santé et demander à ne pas être assignés à ces conseils. Le CSE peut accepter ou rejeter cette demande. La circulaire ne contient pas de détails supplémentaires sur cette procédure. Il semblerait que l'exclusion volontaire des personnes incapables d'exercer leurs fonctions permettrait de résoudre le problème décrit dans la note d'information, sans nécessiter de modifications formelles du cadre juridique.

52. À la lumière des garanties limitées dans le système de nomination des juges pour assurer l'indépendance des juges, comme souligné dans les évaluations précédentes de la Commission de Venise, ainsi que du licenciement à grande échelle des juges qui a suivi la tentative de coup d'État en 2016 et des déficiences dans l'administration des procédures de tirage au sort pour la sélection des fonctionnaires pour les bureaux de vote identifiées par la mission d'observation électorale du BIDDH en 2018, le système nouvellement établi ne semble pas améliorer l'intégrité de l'administration électorale, par rapport à sa composition antérieure. La prévisibilité du règlement s'est détériorée, ce qui rend potentiellement la nomination plus sensible aux pressions et manipulations politiques.³⁵

53. L'article 7 de la loi n° 7393 modifie l'article 23 de la loi n° 298, qui traite de la composition des *bureaux de vote*. **Les** amendements ajoutent un paragraphe stipulant qu'*"un parti ayant le droit de nommer des membres au bureau de vote ne peut pas nommer un membre d'un autre parti comme membre du bureau de vote sans son consentement"* (article 7 de la loi n° 7393). Au cours de la visite à Ankara, la Commission de Venise et le BIDDH ont été informés de cas dans

³⁴ Article 15(2) de la loi n° 298.

³⁵ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)005](#), Avis sur les amendements à la Constitution adoptés par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et devant être soumis à un référendum national le 16 avril 2017 : les amendements ne sont pas de nature à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis de l'exécutif et du législatif, sont " contrairement aux normes européennes et restreignent l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du Président " (paragraphe 111 et 113). Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)042](#), Avis provisoire de la Commission de Venise sur le projet de loi sur le Haut Conseil des juges et des procureurs de Turquie, qui souligne que "les larges pouvoirs de supervision et d'inspection du pouvoir judiciaire" n'ont pas été assouplis à la suite de la réforme constitutionnelle (paragraphe 25). Voir le [rapport final de](#) la MOE du BIDDH de 2018, p. 9, sur l'échec de la création de bureaux de vote par tirage au sort. Le deuxième [rapport](#) intérimaire du GRECO de 2021 sur le 4e cycle d'évaluation a souligné qu'il restait nécessaire de garantir l'indépendance de la justice, y compris du Haut Conseil des juges et des procureurs (GrecoRC4(2020)18, paragraphes 38, 46, 54). Voir le [Rapport](#) 2019 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Dunja Mijatovic suite à sa visite en Turquie en 2019, Strasbourg, 19 février 2020 (CommDH(2020)1).

lesquels des membres d'un certain parti avaient été nommés à une commission des urnes dans une autre localité par un autre parti politique sans leur consentement et même à leur insu, ce qui les avait empêchés d'exercer leur droit de vote dans leur localité d'origine.

54. De tels cas sont certainement regrettables. Il est évident que toute nomination d'une personne ne devrait avoir lieu qu'avec la connaissance et le consentement de cette personne. En même temps, les modalités d'expression d'un tel consentement devraient être précisées. Malheureusement, comme le note l'Union des Barreaux turcs dans ses avis et évaluations des amendements aimablement fournis à la Commission de Venise et au BIDDH, *"la manière dont ce consentement sera prouvé et la question de savoir si un document de déclaration séparé sera requis lors de la création des listes n'ont pas été réglementées de manière suffisamment claire"*.³⁶ Cette réglementation devrait être incluse dans la réglementation qui sera adoptée pour mettre en œuvre la loi n° 7393. Les autorités turques ont informé la Commission de Venise et le BIDDH que cela pourrait être le cas.

55. La plupart des interlocuteurs rencontrés à Ankara considéraient que le système précédent, appliqué depuis 1950, était satisfaisant et n'avait jamais donné lieu à des critiques, tandis qu'ils étaient très réservés à l'égard du nouveau système qu'ils considéraient comme potentiellement biaisé. La *note d'information* ne met pas en lumière les raisons d'un changement urgent de la composition des conseils électoraux, comme le prévoit l'article 12 de la loi n° 7393. Selon les informations obtenues à Ankara, les membres de ces conseils ont été sélectionnés à la fin du mois de janvier de cette année et devraient normalement rester en fonction jusqu'à la fin du mois de janvier 2024. La Commission de Venise et le BIDDH ont été informés que le recours introduit par le CHP devant la Cour constitutionnelle conteste la compatibilité de ce remplacement avec l'article 67(6) de la Constitution sur la stabilité de la loi électorale.

5. Autres changements apportés par les amendements

Mesures visant à faciliter la participation des électeurs malvoyants

56. L'article 4 de la loi n° 7393 vise à faciliter la participation des électeurs malvoyants aux élections. Dans le passé, ces personnes devaient compter sur leurs proches ou d'autres personnes pour pouvoir comprendre le bulletin de vote et voter. Les amendements ont élargi les tâches du Conseil suprême des élections en ajoutant la tâche de fournir aux électeurs, en plus des éditions imprimées des formulaires, documents et listes, des *"modèles adaptés aux bulletins de vote à l'usage des électeurs malvoyants"*. Ce changement doit certainement être salué et est conforme aux recommandations précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH.³⁷ Il convient d'envisager de prendre des mesures supplémentaires pour faciliter l'accès des personnes souffrant de tous types de handicaps aux processus électoraux, en vue d'assurer leur participation effective et autonome.³⁸

³⁶ *Opinions et évaluations de l'Union des barreaux turcs sur certains amendements concernant la "Loi sur l'amendement de la loi sur l'élection des membres des parlements et sur certaines lois"*, Ankara, 10 mai 2022, p. 15.

³⁷ Voir le [rapport final d'observation électorale du BIDDH de 2018 en Turquie](#) ; voir, plus généralement, la déclaration interprétative révisée de la Commission de Venise au code de bonne conduite en matière électorale sur la participation des personnes handicapées aux élections, [CDL-AD\(2011\)045](#), II.1.3. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)026](#), Monténégro - Avis conjoint urgent sur le projet de loi sur les élections des membres du Parlement et des conseillers, para. 71.

³⁸ Outre le modèle en braille pour les bulletins de vote introduit par la loi n° 7393, la loi sur les principes généraux prescrit le vote assisté et mobile pour les personnes handicapées, ainsi que certaines mesures de traitement préférentiel dans les bureaux de vote (voir articles 14, 90 et 93). En ce qui concerne les normes internationales, voir les articles 9 et 12 de la Convention des Nations unies de 2006 relative aux droits des personnes handicapées, qui exige une participation égale, pleine et indépendante à la vie politique et publique grâce à une conception appropriée de "l'environnement physique, aux transports, à l'information et aux communications, y compris les technologies et systèmes d'information et de communication, et aux autres installations et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales". Voir également l'article 15 de la Charte sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe de 1996 (STE n° 163), la recommandation CM/Rec(2009)8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la réalisation de la pleine participation par la conception universelle, ainsi

Inscription des électeurs

57. Les articles 8 à 10 de la loi n° 7393 modifient les articles 33, 36 et 40 de la loi n° 298 qui concernent tous *l'inscription des électeurs*.

58. Dans le *Code de bonne conduite en matière électorale*, la Commission de Venise a identifié plusieurs principes qui devraient régir le fonctionnement des listes électorales.³⁹ Ces principes comprennent, *entre autres*, la permanence de ces registres ainsi que leur mise à jour régulière, effectuée au moins une fois par an. En outre, *"il devrait exister une procédure administrative - soumise à un contrôle judiciaire - ou une procédure judiciaire permettant aux électeurs non inscrits sur la liste d'y faire figurer leur nom"*.⁴⁰ Conformément à ces normes électorales, une procédure similaire devrait permettre de faire corriger les inscriptions inexactes et erronées dans le registre.⁴¹

59. Ces trois dispositions visent à garantir que le nombre d'électeurs incapables d'exercer leur droit de vote en raison d'inexactitudes ou de doutes sur les listes électorales reste limité. Lors de la visite à Ankara, la Commission de Venise et le BIDDH ont été informés que lors des élections précédentes, le nombre de ces électeurs s'élevait à plus de 500 000 personnes. Les mesures visant à remédier à cette situation sont à saluer. Ces mesures doivent toutefois trouver un équilibre raisonnable entre, d'une part, l'intérêt de la stabilité des listes électorales et, d'autre part, la nécessité d'accepter que des électeurs puissent, pour diverses raisons, vouloir voter dans une zone autre que leur lieu de résidence habituel.

60. Selon le nouveau paragraphe ajouté à l'article 33, *"pour les élections de l'administration locale (...), les procédures de mise à jour seront effectuées sur les listes électorales créées trois mois avant la date de début de l'élection en fonction de l'adresse résidentielle"* (article 8 de la loi n° 7393). Les autorités ont expliqué qu'une telle disposition permettra d'éviter les changements instrumentaux d'adresse dans les derniers mois précédant les élections qui pourraient contribuer à fausser les résultats électoraux dans certaines localités.⁴² Même si, dans la pratique, cela pourrait priver du droit de vote certains électeurs qui ont déménagé loin de leur ancien lieu de résidence, cela ne serait pas contraire aux normes internationales.⁴³ Le calendrier précis de cette période, en ce qui concerne la mise à jour du registre et la soumission d'extraits aux organes locaux de gestion des élections, devrait toutefois être clarifié.⁴⁴

61. En vertu de l'article 36, paragraphe 1, modifié de la loi n° 298, *"les électeurs ne peuvent être privés de leur droit de vote en aucune façon en raison de la disposition du registre. Ceux dont l'adresse n'est pas visible dans le système d'enregistrement des adresses parce que leur adresse a été fermée sont inscrits sur la liste électorale dans le cadre de la dernière information valide sur l'enregistrement de l'adresse qui est disponible dans le système d'enregistrement des adresses de la Direction générale des affaires de la population et de la citoyenneté"* (article 9 de la loi n° 7393). Il s'agit d'une garantie supplémentaire contre la privation du droit de vote due à des erreurs administratives, ce qui est bienvenu. Toutefois, l'article 34 de la loi sur les dispositions fondamentales maintient la règle selon laquelle, si les informations relatives à l'inscription d'un électeur comportent des lacunes, l'électeur ne sera pas inscrit sur la liste des électeurs du bureau

que la déclaration interprétative révisée de la Commission de Venise au code de bonne conduite en matière électorale sur la participation des personnes handicapées aux élections ([CDL-AD\(2011\)045](#)).

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.2.

⁴⁰ *Ibid*, I.1.2.iv.

⁴¹ *Ibid*, I.1.2.v.

⁴² *Note d'information*, para. 66.

⁴³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.1.c.iii-iv.

⁴⁴ Voir l'article 8 de la loi n° 7393 et l'article 43 de la loi sur les dispositions fondamentales ; l'utilisation de l'expression "la date de début de l'élection" pourrait être interprétée comme le début de la campagne électorale ou le jour de l'élection. La réglementation de l'article 8 de la loi sur les élections locales fournit une définition claire, en définissant deux échéances distinctes.

de vote et ne sera pas autorisé à voter, à moins que les informations ne soient corrigées. Alors que la législation prévoit expressément « la correction des erreurs », les amendements ne semblent pas prévoir de mécanisme pour empêcher l'exclusion d'électeurs lorsque les erreurs d'inscription portent sur des données autres que l'adresse. Il serait bon que la loi prévoit un mécanisme prévisible et complet empêchant la privation du droit de vote en raison de déficiences techniques dans le processus d'inscription des électeurs.

62. L'article 40 de la loi n° 298 a été modifié pour indiquer que *"conformément à la révision et à l'examen effectués d'office par le président du conseil électoral de district - sur objection ou d'office jusqu'à ce qu'il parvienne à la conclusion que la demande de changement d'adresse est une tentative suspecte - concernant la demande de changement d'adresse d'un électeur faite d'une zone électorale à une autre pendant la période d'affichage des listes d'électeurs inscrits de la zone principale, si la demande de changement d'adresse n'est pas acceptée, l'inscription de l'électeur n'est pas gelée et se poursuit à l'adresse enregistrée précédemment"* (article 10 de la loi n° 7393). 7393).

63. Ainsi, les présidents des conseils électoraux de district sont habilités à rejeter une demande de changement d'adresse d'enregistrement d'une circonscription à une autre pendant la période de contrôle public, s'ils considèrent que la demande de changement d'enregistrement est "suspecte". Une telle conclusion peut être tirée par le président d'office ou sur plainte. La loi ne précise pas quels critères doivent être appliqués à ces demandes et ce que peut recouvrir une "demande suspecte", ce qui pourrait conduire à des décisions arbitraires ou incohérentes.⁴⁵ Les autorités turques ont informé la Commission de Venise et le BIDDH que la procédure longtemps appliquée à l'acceptation des demandes de changement d'adresse consiste à accepter ces demandes lorsque le requérant soumet un document relatif au changement d'adresse et d'autres documents pertinents démontrant qu'il ou elle réside à la nouvelle adresse, comme une facture d'électricité. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent toutefois de modifier la loi pour la rendre plus précise, ou de prévoir une telle règle dans le droit réglementaire. Une demande de changement d'adresse rejetée ne gèlera pas le dossier de l'électeur, comme c'était le cas auparavant, mais les électeurs conserveront leur ancienne circonscription d'inscription, ce qui est un élément positif.

Abus de pouvoir dans le cadre de campagnes électorales

64. La dernière modification consiste à supprimer des articles 65, 66 et 155 de la loi n° 298 les références au *Premier ministre*, par l'article 11 de la loi n° 7393. Ces dispositions imposent des restrictions à la participation aux campagnes électorales des ministres et des fonctionnaires et prévoient des sanctions pour ceux qui ne respecteraient pas ces restrictions. La suppression des références au Premier ministre reflète le passage de la forme parlementaire à la forme présidentielle du gouvernement par la révision constitutionnelle de 2017, qui comprenait la suppression du poste de Premier ministre. Le gouvernement est désormais dirigé directement par le Président qui a donc assumé d'une certaine manière la position précédemment occupée par le Premier ministre, et qui peut conserver une position de leader dans un parti politique. Les références au Premier ministre dans les articles 65, 66 et 155 de la loi n° 298 n'ont pas été remplacées par des références au Président.

65. La note d'information suggère que le président est déjà soumis aux restrictions prévues par ces dispositions, puisque ces restrictions découleraient de l'article 13 de la loi 6271 sur les élections présidentielles. Cette disposition stipule que *"pendant la période de propagande, pour les autres questions relatives à la propagande, y compris les dispositions relatives aux interdictions concernant le Premier ministre, les ministres et les membres du Parlement, les dispositions de la loi n° 298 seront appliquées de manière comparative"* (paragraphe 4).

⁴⁵ Le cadre juridique révisé accorde de larges pouvoirs réglementaires et administratifs au Conseil électoral suprême en ce qui concerne l'inscription des électeurs (article 32 et 33(2) de la loi sur les principes généraux).

Cependant, plutôt que d'imposer des restrictions au Président, l'article 13 semble simplement indiquer que les restrictions imposées aux ministres s'appliquent également aux élections présidentielles.

66. La raison d'être des articles 65, 66 et 155 de la loi n° 298 est de garantir que tous les partis politiques et les candidats puissent bénéficier de l'égalité des chances et que certains d'entre eux ne soient pas favorisés par l'utilisation de ressources publiques (véhicules officiels, banquets officiels, réunions de bienvenue et protocolaires, etc. Étant donné que le président n'est pas en dehors du système des partis mais en fait partie,⁴⁶ il n'y a aucune raison pour qu'il ne soit pas soumis aux mêmes restrictions que les autres hauts fonctionnaires afin de prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive des ressources administratives.⁴⁷ La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc d'inclure explicitement la référence au président dans les articles 65, 66 et 155 de la loi n° 298.

⁴⁶ Suite aux changements constitutionnels de 2017, le président peut conserver un poste de direction dans un parti politique.

⁴⁷ Voir, par exemple, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2016\)004](#), Lignes directrices conjointes sur la prévention et la réponse à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux qui prescrit, *entre autres*, que les cadres juridiques électoraux doivent garantir l'égalité des chances aux candidats, la neutralité de la fonction publique dans les campagnes électorales, ainsi que des garanties contre les conflits d'intérêts potentiels.