



Doc. 12615
26 mai 2011

Observation de l'élection présidentielle anticipée au Kazakhstan (3 avril 2011)

Rapport

Bureau de l'Assemblée

Rapporteuse: Mme Yuliya L'OVOCHKINA, Ukraine, Groupe démocrate européen (GDE)

Sommaire	Page
1. Introduction	1
2. Contexte politique et juridique	2
3. Administration électorale et inscription des électeurs et des candidats	3
4. Période préélectorale et environnement médiatique	4
5. Plaintes et recours	4
6. Le jour du scrutin: vote, comptage des voix et établissement des résultats	4
7. Conclusions et recommandations	5
Annexe 1 – Programme	6
Vendredi 1er avril 2011	6
Dimanche 3 avril 2011	6
Lundi 4 avril 2011	7
Annexe 2 – Kazakhstan: déclaration de la délégation d'observateurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	8

1. Introduction

1. Le 27 avril 2004, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement de la République du Kazakhstan ont signé un accord de coopération visant à établir un dialogue politique afin de promouvoir dans le pays les principes de la démocratie parlementaire, de la prééminence du droit et du respect des droits de l'homme ainsi que des libertés fondamentales. A l'invitation du ministre des Affaires étrangères et secrétaire d'Etat du Kazakhstan, le Bureau de l'Assemblée, à sa réunion du 10 mars 2011, a constitué une commission ad hoc composée de cinq membres (un par groupe politique) et m'a désignée comme présidente.

2. Sur la base des propositions faites par les groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc était composée comme suit:

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC):

Mme Elsa PAPADIMITRIOU Grèce

Groupe socialiste (SOC):

M. Tadeusz IWINSKI Pologne

Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE):

Baroness NICHOLSON Royaume-Uni



Groupe démocrate européen (GDE):

Mme Yulia LIOVOCHKINA Ukraine

Groupe pour la Gauche unitaire européenne (GUE):

M. Jaakko LAAKSO Finlande

Secrétariat:

M. Vladimir Dronov, chef de secrétariat, Coopération interparlementaire et observation des élections

Mme Daniele Gastl, assistante, Coopération interparlementaire et observation des élections

M. Sergueï Kouznetsov, conseiller juridique de la commission ad hoc, secrétariat de la Commission de Venise

3. La commission ad hoc était censée faire partie de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE), qui comprenait également les missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE-PA), et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH).

4. Malheureusement, en raison d'un désaccord majeur avec les deux institutions de l'OSCE susmentionnées, notre délégation a été exclue du processus de négociation concernant la déclaration commune de la MIOE. Les institutions de l'OSCE attendaient de nous que nous approuvions un document qu'elles avaient élaboré seules. En l'absence de consultation véritable, et conformément à nos lignes directrices pour l'observation d'élections, notre délégation, qui refusait d'être traitée comme un partenaire de second rang, a décidé de tenir sa propre conférence de presse et de faire une déclaration distincte.

5. La commission ad hoc, en mission au Kazakhstan du 1er au 4 avril 2011, a eu une série d'entretiens à Astana, notamment avec des représentants des candidats à l'élection présidentielle, avec des représentants de la Commission électorale centrale (CEC), avec le chef de la mission d'observation des élections du BIDDH de l'OSCE et ses collaborateurs, ainsi qu'avec des représentants de la société civile et des médias. Le lendemain du scrutin, la chef de la délégation a été reçue par le Président, Noursoultan Nazarbaïev, candidat à sa propre succession. Le programme des entretiens de la commission ad hoc figure à l'annexe 1.

6. Le jour du scrutin, les membres de la commission ad hoc se sont répartis en trois équipes, qui ont observé les élections à Astana et dans ses environs, et à Karaganda.

7. La commission ad hoc a conclu que le résultat de l'élection présidentielle anticipée tenue le 3 avril 2011 reflétait la volonté des électeurs du Kazakhstan. Le texte de la déclaration que nous avons diffusée le lendemain du scrutin est reproduit à l'annexe 2.

8. La commission ad hoc tient à remercier les autorités kazakhes, et en particulier le représentant kazakh auprès du Conseil de l'Europe, d'avoir coopéré avec elle et de l'avoir aidée à remplir sa mission.

2. Contexte politique et juridique

9. L'élection présidentielle anticipée organisée au Kazakhstan faisait suite à une initiative de citoyens – dont la délégation ne comprend toujours pas les origines et les motifs – en faveur d'un référendum sur le maintien du chef de l'Etat au pouvoir jusqu'en 2020. Le Président a rejeté cette initiative validée par le parlement, le parlement s'est opposé à cette décision et le Conseil constitutionnel a confirmé la décision du Président. Le Président a alors proposé la tenue d'une élection présidentielle anticipée. Le 3 février 2011, le parlement a adopté une réforme constitutionnelle autorisant le Président à convoquer une élection anticipée. Le lendemain, M. Nazarbaïev a convoqué l'élection.

10. Il y a 10 partis politiques enregistrés au Kazakhstan. Le parti Nour Otan, dirigé par le chef de l'Etat, est la principale force politique du pays et il détient les 98 sièges que compte le Majilis (la chambre basse du parlement). L'opposition affirme être victime de discrimination de la part des autorités, qui se rendraient coupables de harcèlement et créeraient des obstacles à l'enregistrement des partis et à la tenue de rassemblements pacifiques; l'égalité d'accès aux médias ne serait pas non plus assurée.

11. Le cadre juridique des élections est formé essentiellement par la Constitution, par la loi constitutionnelle sur les élections (loi électorale) et par le règlement de la CEC. S'appliquent aussi des dispositions de la loi sur les partis politiques, de la loi sur les réunions pacifiques, du Code de procédure civile, du Code pénal et du Code des infractions administratives.

12. Des modifications ont été apportées en toute hâte à la Constitution et à la loi électorale en février 2011, sans débat public, en vue d'autoriser la tenue de l'élection présidentielle anticipée. Modifier la législation électorale si peu de temps avant l'élection est contraire aux recommandations de la Commission de Venise, qui préconise de ne plus faire de changements dans l'année qui précède le scrutin.

13. Le cadre juridique continue d'apporter des restrictions à la liberté de réunion et à la liberté d'expression. En outre, il ne garantit toujours pas des procédures de plainte et de recours équitables qui permettraient des réparations effectives.

14. Par ailleurs, il serait possible d'améliorer encore le cadre juridique en prenant les dispositions suivantes: définir clairement les critères utilisés pour évaluer, chez les candidats, le niveau de connaissance de la langue kazakhe; instaurer les garanties d'une composition pluraliste des commissions électorales de tous niveaux; rendre les opérations de dépouillement plus transparentes, notamment en publiant les procès-verbaux des résultats des bureaux de vote (publication qui n'est pas prévue par la loi électorale en vigueur).

3. Administration électorale et inscription des électeurs et des candidats

15. L'organisation du scrutin reposait sur une administration électorale comportant quatre niveaux: la Commission électorale centrale (CEC), 16 commissions électorales territoriales (CET), 207 commissions électorales de district (CED) et enfin 9 725 commissions électorales de bureau de vote (CEBV).

16. Le chef de l'Etat nomme le président de la CEC et deux de ses membres; les chambres du parlement, le Sénat et le Majilis, nomment chacune deux membres de la CEC. Les membres des commissions électorales de niveau inférieur sont désignés par les conseils locaux, sur la base de propositions faites par les partis politiques. Chaque candidat pouvait faire inscrire jusqu'à trois représentants par bureau de vote. Les partis qui n'étaient pas représentés dans les commissions électorales pouvaient désigner, pour chacune des commissions de niveau inférieur, une personne autorisée à y siéger sans droit de vote.

17. Selon la CEC, environ 90 % des propositions des partis d'opposition concernant la composition des commissions électorales avaient été acceptées; si l'opposition n'était que faiblement représentée dans les commissions, c'était parce que certains partis n'avaient pas réussi à trouver suffisamment de personnes pour y siéger.

18. Les commissions électorales de tous niveaux se sont occupées des aspects techniques du scrutin avec un grand professionnalisme. Elles ont ouvert leurs réunions au public et à la presse, et mené une vaste campagne d'information des électeurs. La CEC a assuré la formation des commissions de niveau inférieur et leur a fourni des lignes directrices sur divers aspects de la procédure. Les commissions ont pris les dispositions nécessaires en temps utile et respecté les délais fixés.

19. Les organes exécutifs locaux sont chargés d'établir les listes électorales. Quant à la CEC, elle gère un registre électronique national des électeurs. La veille du scrutin, on comptait 9 181 700 électeurs inscrits.

20. Les personnes qui souhaitaient se porter candidates pouvaient le faire directement ou par l'intermédiaire d'une association publique. Pour qu'une candidature puisse être approuvée par la CEC, l'intéressé doit remplir plusieurs conditions: avoir acquis la nationalité kazakhe à la naissance; être âgé d'au moins 40 ans; parler couramment le kazakh; résider au Kazakhstan depuis au moins quinze ans. Quiconque voulait se présenter devait récolter au moins 91 010 signatures de soutien valables, verser une caution électorale d'environ 4 000 euros et produire sa déclaration d'impôts et celle de son conjoint. Sur les 22 personnes qui avaient postulé à l'origine, seules quatre ont été autorisées par la CEC à participer à l'élection.

21. Certains des candidats potentiels ont échoué au test de langue. Il n'y avait pas de critères clairs qui auraient permis une évaluation fiable des résultats du test. Le bruit courait que les autorités se servaient de ce test pour éliminer les candidats indésirables. Par ailleurs, la procédure de vérification des signatures manquait de transparence. Dans les procès-verbaux de vérification des commissions électorales territoriales, l'invalidation des signatures n'était pas motivée. En général, ni les candidats potentiels ni leurs représentants n'étaient invités à assister à la vérification. Certains pensent que, si des candidats ont été inscrits et donc autorisés à participer à l'élection, c'est uniquement pour donner l'illusion d'une concurrence, mais qu'il n'y avait pas de véritable enjeu puisque ces candidats n'ont jamais contesté la politique gouvernementale.

4. Période préélectorale et environnement médiatique

22. Quatre candidats ont finalement participé à cette élection: M. Noursoultan Nazarbaïev, président sortant et chef du parti Nour Otan; M. Gani Kasymov, sénateur, chef du parti des patriotes du Kazakhstan; M. Jambyl Akhmetbekov, du parti populaire communiste du Kazakhstan (PPCK); et M. Mels Eleusizov, chef de l'union écologiste Tabigat.

23. Le président sortant n'a pas fait campagne lui-même, mais a confié cette tâche au parti politique Nour Otan. Durant la période préélectorale, jamais la distinction n'a été faite entre le statut de candidat de M. Nazarbaïev et sa fonction de chef de l'Etat.

24. Les autres candidats, loin de critiquer le Président, lui ont apporté leur soutien. A l'exception du candidat du PPCK, ils ont mené des campagnes peu actives, qui n'étaient guère visibles en dehors d'Astana et d'Almaty. Le PPCK s'est appuyé sur sa base populaire et sur son réseau d'antennes locales pour promouvoir l'image du parti dans la perspective des prochaines élections législatives.

25. La campagne a été assez terne, en raison de l'absence de réels adversaires face au président sortant. Les partis Azat, Ak Jol et Ruhanyat ont choisi de ne pas participer à l'élection. D'autres partis politiques ont fait le même choix parce qu'ils estimaient que l'élection avait été annoncée trop tard, ce qui entravait l'inscription des candidats et l'organisation d'une véritable campagne.

26. Le parti populaire communiste du Kazakhstan (PPCK) et le parti Alga, soutenus par des groupes de la société civile, ont appelé à boycotter cette élection, dont la légitimité leur semblait contestable. Les médias nationaux n'ont pas rendu compte de cette initiative de boycott. La délégation a entendu des avis selon lesquels la durée très brève de la campagne électorale ne favorisait pas un véritable débat entre plusieurs concurrents.

27. Si la Constitution garantit la liberté d'expression, celle-ci est cependant limitée dans les faits, à cause de la manière dont peuvent être utilisées les dispositions constitutionnelles protégeant l'honneur et la dignité de toute personne et à cause de la criminalisation de la diffamation et de l'insulte. Les importantes subventions versées par l'Etat compromettent l'indépendance des médias, qu'ils soient publics ou privés. Le blocage de sites web, comme celui du journal indépendant *Respublika*, est une source de préoccupation.

28. Les médias audiovisuels et la presse écrite ont généralement respecté le principe d'égalité des candidats dans leur traitement de l'actualité. Toutefois, les émissions consacrées à l'analyse des élections ont brillé par leur absence. Selon les lignes directrices de la CEC, la couverture des activités menées par les candidats dans leur rôle institutionnel ne fait pas partie de la couverture de la campagne. En conséquence, le président sortant a bénéficié de plus de deux heures d'antenne en dehors des journaux télévisés.

5. Plaintes et recours

29. La loi électorale n'établit pas de procédure claire concernant les plaintes et les recours. La procédure de règlement des litiges électoraux n'est pas interprétée de manière cohérente. En général, le manque de transparence, des garanties légales insuffisantes et l'absence de motivation des décisions compromettaient les chances de réparations juridiques effectives.

30. La CEC, qui a reçu 12 plaintes avant le jour du scrutin, n'a statué sur aucune d'entre elles, alors que la loi lui impose de se prononcer par vote en réunion plénière. Selon la loi, il faut aussi que toutes les décisions de la CEC soient diffusées par voie électronique et rendues publiques, mais cela n'a pas été le cas lors de cette élection.

6. Le jour du scrutin: vote, comptage des voix et établissement des résultats

31. Le jour du scrutin, les opérations de vote se sont déroulées dans une ambiance calme et détendue. La commission ad hoc a constaté avec satisfaction la présence de nombreux observateurs représentant des partis politiques kazakhs et des ONG dans la majorité des bureaux de vote où elle s'est rendue.

32. Les procédures concernant l'ouverture des bureaux et les opérations de vote ont été dûment respectées dans la plupart des bureaux de vote où les observateurs de l'Assemblée parlementaire se sont rendus. En revanche, le dépouillement des votes laissait à désirer: il a manqué de transparence et les procédures établies n'ont pas toujours été suivies.

33. Nous avons été informés que l'établissement des résultats a manqué de transparence dans de nombreuses commissions électorales de district, où les observateurs internationaux ont eu des difficultés à faire leur travail.

34. Selon les résultats établis, M. Nazarbaïev a obtenu 96,15 % des voix, ce qui relègue les autres candidats loin derrière (M. Kasymov a recueilli 1,24 % des suffrages, M. Akhmetbekov, 1,21 %, et M. Eleusizov, 0,79 %). Le taux de participation a atteint 89,98 %.

7. Conclusions et recommandations

35. Le résultat de l'élection présidentielle anticipée tenue le 3 avril 2011 reflète la volonté des électeurs du Kazakhstan.

36. La commission ad hoc se réjouit de la volonté politique des autorités kazakhes d'organiser des élections plus démocratiques. Elle les appelle donc à remédier d'urgence aux insuffisances constatées dans le présent rapport, notamment à celles qui concernent le cadre juridique.

37. La commission ad hoc salue le professionnalisme et le dévouement dont les membres de l'administration électorale ont généralement fait preuve. Elle appelle cependant à améliorer encore le déroulement des opérations, en particulier pour ce qui est du comptage des voix et de l'établissement des résultats.

38. La commission ad hoc constate avec satisfaction que les médias ont eu un comportement plus impartial que lors des élections précédentes. Toutefois, vu la situation concernant la propriété et le contrôle des médias au Kazakhstan, la commission ad hoc estime que les médias devraient accéder à une plus grande indépendance.

39. La commission ad hoc appelle les autorités du Kazakhstan à mettre en œuvre des mesures visant à améliorer le processus électoral pour tous les intéressés.

Annexe 1 – Programme

Vendredi 1er avril 2011

- 14h00-14h10 **Ouverture par les chefs des délégations parlementaires**
- M. Tonino Picula, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et coordinateur spécial des observateurs de courte durée de l'OSCE
 - Mme Yulia Liovochkina, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
- 14h10-14h20 **Contexte politique**
- ambassadeur Alexandre Keltchewsky, chef du Centre de l'OSCE à Astana
- 14h20-15h20 **Briefing par la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH**
- Introduction et vision générale à ce jour:*
- ambassadeur Daan Everts, chef de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH
- Procédures le jour de l'élection:*
- M. Alexey Gromov, analyste électoral
- Formulaires d'observation:*
- M. Anders Eriksson
- 15h20-16h00 **Administration électorale**
- M. Kuandyk Turgankulov, chef de la Commission centrale électorale
- 16h20-17h15 **Candidats à la présidentielle/représentants officiels des candidats**
- M. Nursultan Nazarbayev, président du parti Nour Otan (Fatherland's Ray of Light)
 - M. Jambyl Akhmetbekov, Communist People's Party of Kazakhstan
 - M. Mels Eleusizov, président de l'ONG de l'Union écologique «Tabigat»
 - M. Gani Kasymov, président du Parti des patriotes du Kazakhstan
- 17h15-18h00 **Table ronde avec les représentants des partis politiques**
- M. Vladimir Kozlov, Parti Alga (anciennement Choix démocratique du Kazakhstan)
 - M. Bulat Abilov, Parti All-National Social Democratic Azat (Azat)
 - M. Alikhan Baimenov, président, Ak Jol Parti démocratique du Kazakhstan
- 18h00-18h40 **Table ronde avec les médias et les représentants d'ONG**
- Mme Diana Okremova, directrice, Fond social «The Northern Kazakhstan Legal Media Center»
 - M. Adil Jalilov, Director, Media Alliance (Alliance de 11 ONG de médias au Kazakhstan)
 - Mme Anara Ibrayeva, Bureau international du Kazakhstan pour les droits de l'homme et l'Etat de droit
 - Mme Zauresh Batalova, Housing Campaign Group
- 18h40-19h30 **Modalités techniques et déploiement des équipes d'observateurs parlementaires de courte durée**
- distribution du matériel régional d'observation des équipes parlementaires de courte durée
 - briefings spécifiques par régions par les observateurs de longues durée de l'OSCE/BIDDH pour les observateurs parlementaires de courte durée déployés à Astana et dans les environs
 - réunion avec les interprètes et chauffeurs

Dimanche 3 avril 2011

- Toute la journée Observation de l'ouverture, du vote et du comptage des votes

22h00 Réunion de la commission ad hoc

Lundi 4 avril 2011

11h30 Conférence de presse

Annexe 2 – Kazakhstan: déclaration de la délégation d'observateurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Strasbourg, 4 avril 2011 – La délégation d'observateurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)¹ se félicite de la bonne organisation et du bon déroulement de l'élection présidentielle anticipée du 3 avril au Kazakhstan. Le personnel électoral s'est acquitté de sa tâche avec efficacité et a fait preuve, dans l'ensemble, d'un grand professionnalisme. Les bureaux de vote observés étaient équipés de façon exemplaire, ce qui a permis la bonne tenue du scrutin, et l'ambiance générale était détendue et sérieuse. La participation a été bonne, témoignant de la confiance de la population dans cette élection.

La délégation a été informée par des observateurs indépendants que l'attitude des médias pendant la campagne a été plus équilibrée que par le passé et qu'une campagne d'information plus importante a été menée auprès des électeurs.

Cependant, la délégation de l'APCE juge préoccupantes les conditions inégales de déroulement du scrutin, ainsi que les appels au boycott lancés par plusieurs forces politiques, qui ont abouti à réduire le choix offert aux électeurs. Ces derniers ont toutefois souligné le besoin de voir émerger une opposition plus forte. C'est pourquoi l'APCE se déclare prête à accompagner le développement de la culture politique au Kazakhstan, ce qui permettrait d'aboutir à une plus grande diversité des programmes politiques. De plus, malgré les modestes progrès enregistrés depuis les dernières élections, le Kazakhstan ne pourra prétendre être une véritable démocratie sans une amélioration sérieuse de la situation.

L'APCE a observé plusieurs élections au Kazakhstan par le passé et se félicite de constater les progrès survenus d'un scrutin à l'autre. La délégation est unanime à reconnaître qu'en dépit de certaines imperfections, qui entachent invariablement toutes les élections, quel que soit le pays concerné, le résultat de ce scrutin reflète véritablement la volonté des électeurs du pays.

Bien que le Kazakhstan ne soit pas membre du Conseil de l'Europe, son parlement est lié à l'APCE par un accord de coopération. Les possibilités d'un renforcement des liens entre la plus vieille organisation internationale européenne et le Kazakhstan sont à l'étude.

La délégation multipartite de l'APCE, composée de cinq membres, s'est rendue au Kazakhstan à l'invitation de Kanat Saudabaïev, ministre des Affaires étrangères et secrétaire d'Etat. Elle a rencontré des représentants des candidats à l'élection présidentielle et des partis, ainsi que des représentants des médias et de la société civile. Elle a également été reçue par M. Saudabaïev. Le lendemain du scrutin, la chef de la délégation a été reçue par le Président Noursoultan Nazarbaïev, candidat à cette élection.

1. Yuliya Liovochkina, chef de délégation (Ukraine, GDE), Elsa Papadimitriou (Grèce, PPE/DC), Tadeusz Iwiński (Pologne, SOC), Baronne Nicholson (Royaume-Uni, ADLE), Jaakko Laakso (Finlande, GUE).