



**Doc. 13611**

29 septembre 2014

## Observation de l'élection présidentielle en Turquie (10 août 2014)

### Rapport d'observation d'élection

Commission ad hoc du Bureau

Rapporteure: Mme Meritxell MATEU PI, Andorre, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Sommaire	Page
1. Introduction .....	1
2. Cadre juridique .....	2
3. Administration des élections, enregistrement des listes et des candidats présidentiels .....	3
4. Campagne électorale et environnement médiatique .....	4
5. Jour du scrutin .....	5
6. Conclusions .....	6
Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc .....	8
Annexe 2 – Programme de la mission préélectorale (20-22 juillet 2014) .....	9
Annexe 3 – Déclaration de la délégation préélectorale de l'Assemblée .....	10
Annexe 4 – Programme de la mission d'observation de l'élection (8-11 août 2014) .....	12
Annexe 5 – Déclaration de la Mission Internationale d'Observation des Elections (MIOE) .....	14

### 1. Introduction

1. A sa réunion du 22 mai 2014, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé d'observer l'élection présidentielle du 10 août 2014 en Turquie, sous réserve de recevoir une invitation et d'avoir confirmation de la date, et de constituer une commission ad hoc composée de 30 membres, plus le corapporteur de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi). Le Bureau a également autorisé une mission préélectorale. Le 20 juin 2014, M. Reha Denemeç, en qualité de président de la délégation turque, a invité l'Assemblée parlementaire à observer l'élection présidentielle. A sa réunion du 23 juin 2014, le Bureau a approuvé la composition de la commission ad hoc (voir annexe 1) et désigné Mme Meritxell Mateu Pi (Andorre, ADLE) comme présidente.

2. Selon les termes de l'article 15 de l'accord de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit («Commission de Venise») le 4 octobre 2004, «[l]orsque le Bureau de l'Assemblée décide d'observer des élections dans un pays où la législation électorale a été précédemment examinée par la Commission de Venise, l'un des rapporteurs de la Commission de Venise sur cette question pourra être invité en qualité de conseiller juridique à participer à la mission d'observation de l'Assemblée». Conformément à cette disposition, le Bureau de l'Assemblée a invité un expert de la Commission de Venise à participer à la commission ad hoc en qualité de conseiller. Cependant, la Commission de Venise n'ayant pas soumis d'avis sur la législation électorale ni apporté d'assistance à la Turquie dans le domaine électoral, elle n'a pas participé à la mission d'observation de l'élection.



3. La délégation préélectorale était à Ankara les 21 et 22 juillet 2014 pour évaluer la préparation des élections et le climat politique durant la période qui a précédé l'élection présidentielle du 10 août 2014. La délégation multipartite était composée de six membres (voir annexe 1).

4. Pendant son séjour à Ankara, la délégation a rencontré les trois candidats à l'élection présidentielle ou leurs représentants, à savoir M. Ekmeleddin Ihsanoğlu, candidat commun au Parti républicain du peuple (CHP) et au Parti d'action nationaliste (MHP); M. Yalcir Akdoğan, député et principal conseiller de M. Recep Tayyip Erdoğan, candidat du Parti de la justice et du développement (AKP); et M. Nazmi Gür, député et représentant de M. Selahattin Demirtaş, candidat du Parti démocratique du peuple (HDP). Elle a aussi eu un échange de vues avec le vice-président de la Grande Assemblée nationale, la délégation turque auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le président de la Commission électorale suprême, le président du Conseil supérieur de la radio et de la télévision, le chef de la Mission restreinte d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH en Turquie et le chef de la délégation de l'Union européenne en Turquie, ainsi que des représentants de la société civile et des médias. A l'issue de sa visite, la délégation préélectorale a publié une déclaration (annexe 2).

5. Pour la mission principale d'observation électorale, la commission ad hoc est intervenue dans le cadre d'une Mission internationale d'observation des élections (MIOE), qui comprenait également la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, et la Mission restreinte d'observation des élections (MROE) de l'OSCE/BIDDH. Mme Vilija Aleknaitė-Abramikienė était la coordinatrice spéciale à la tête de la mission d'observation à court terme de l'OSCE; Mme Åsa Lindestam dirigeait la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE; et M. l'ambassadeur Geert-Hinrich Ahrens dirigeait la Mission restreinte d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH.

6. La commission ad hoc s'est réunie à Ankara du 8 au 11 août 2014. Elle a notamment rencontré des représentants des trois candidats à l'élection présidentielle, des membres de la Commission électorale suprême (CES) et du Conseil supérieur de la radio et de la télévision (CSRT), et des représentants de la société civile et des médias. Le programme des réunions de la commission ad hoc figure en annexe 4.

7. Le jour du scrutin, la commission ad hoc s'est répartie en 16 équipes, qui ont observé les élections à Ankara et dans les environs, ainsi que dans les régions et communes suivantes: Istanbul, Izmir, Adana, Gaziantep, Mersin, Diyarbakir, Antalya, Van et Konya.

8. L'élection présidentielle turque du 10 août 2014 a pour la première fois permis aux électeurs d'élire leur président au scrutin direct. La commission ad hoc a conclu que les trois candidats, représentant des sensibilités politiques différentes, ont pu, dans l'ensemble, mener campagne librement et que la liberté de réunion et d'association a été respectée. Cependant, le Premier ministre a clairement été avantagé puisqu'il s'est servi de sa fonction officielle et a profité d'une couverture médiatique partielle. Le communiqué de presse publié par la MIOE après les élections figure en annexe 5.

## **2. Cadre juridique**

9. Dans l'ensemble, le cadre juridique en Turquie est propice à la tenue d'élections démocratiques, même si des domaines essentiels doivent être améliorés. La Constitution de 1982, adoptée alors que le pays était gouverné par les militaires, condamne et interdit plus qu'elle ne protège les droits fondamentaux et les libertés fondamentales en ce qu'elle consacre des restrictions injustifiées du droit à la liberté d'association, de réunion et d'expression, ainsi que des droits électoraux.

10. Depuis le référendum constitutionnel de 2007, le Président turc est élu au suffrage universel direct et non plus selon un système indirect d'élection. Les modifications constitutionnelles ont également ramené le mandat présidentiel de sept à cinq ans et autorisent le Président à effectuer un second mandat de cinq ans. En 2012, la Turquie a adopté la loi sur l'élection présidentielle (LEP), qui régleme divers aspects du nouveau système électoral. Le fait que la loi de 1961 sur les dispositions fondamentales relatives aux élections et aux registres des électeurs (loi sur les dispositions fondamentales), qui régleme toutes les élections, n'a pas été harmonisée avec la LEP et est source d'ambiguïtés. La Commission électorale suprême a adopté des règles et des décisions visant à compléter le cadre juridique mais, dans certains cas, les règles de la CES, notamment celles relatives à la campagne électorale et à son financement, ne développaient pas la législation de manière effective, n'étaient pas du ressort de la CES ou allaient à l'encontre de la loi.

11. Désormais, pour la première fois, la LEP régleme dans une certaine mesure le financement des campagnes électorales; la loi sur les dispositions fondamentales a été modifiée afin d'y intégrer des dispositions relatives au vote des électeurs turcs résidant à l'étranger; les restrictions quant à l'utilisation des langues non-officielles ont été assouplies, et la loi sur les dispositions fondamentales a été modifiée en mars

2014 afin d'autoriser à faire campagne dans d'autres langues que le turc (à noter que le parlement a adopté, le 10 juillet 2014, une loi cadre qui permet la poursuite des négociations en vue de trouver une solution à la question kurde). Cependant, les règles de la CES imposaient toujours le turc comme langue principale pour les campagnes et les spots politiques.

12. La LEP oblige les candidats à l'élection présidentielle à démissionner de certaines fonctions publiques, mais ne fait pas spécifiquement mention des fonctions de Premier ministre, de ministres ou de députés.

13. La loi ne crée pas de cadre juridique pour l'observation nationale et internationale des élections, à l'encontre de la recommandation de l'Assemblée parlementaire<sup>1</sup> et de la Commission de Venise dans le Code de bonne conduite en matière électorale<sup>2</sup>. Des observateurs internationaux ont bien été invités et autorisés à superviser l'élection, mais ils ont rencontré des difficultés pour accéder à certains bureaux de vote, où manifestement les commissions des urnes ne connaissaient pas les droits des observateurs. Les partis politiques ont le droit de nommer des observateurs, mais aucune disposition n'est prévue pour leur accréditation. Comme les citoyens observateurs, ils n'ont pu intervenir qu'en collaboration avec les partis politiques ou selon le bon vouloir des commissions des urnes sur une base ad hoc.

### 3. Administration des élections, enregistrement des listes et des candidats présidentiels

14. L'organisation du scrutin reposait sur une administration électorale comportant quatre niveaux: la CES (organe permanent composé de 11 membres, magistrats de haut rang élus par leurs pairs pour un mandat de six ans), 81 commissions électorales provinciales (CEP), 1 067 commissions électorales de district (CED) et 165 574 commissions des urnes. Une CED a été créée à Ankara afin de coordonner les activités des 1 186 commissions des urnes à l'étranger.

15. Les partis politiques habilités peuvent nommer des représentants ou des membres sans droit de vote dans les commissions électorales des quatre niveaux. Bien qu'il ait présenté un candidat à l'élection présidentielle, le HDP ne faisait pas partie des partis habilités. Il a néanmoins été autorisé à désigner un représentant sans droit de vote à la CES, mais pas dans les commissions des niveaux inférieurs ni en qualité de membres des commissions des urnes.

16. Les électeurs résidant à l'étranger ont pour la première fois pu voter sans avoir à se présenter à la frontière, conformément à la demande faite par l'Assemblée parlementaire<sup>3</sup>. Le vote a été possible dans 54 pays (du 31 juillet au 3 août) et dans 42 bureaux de vote frontaliers (du 26 juillet au 10 août). D'après la CES, la procédure pour affecter les électeurs expatriés aux bureaux de vote a été problématique. Leurs bulletins de vote ont été transportés à Ankara pour y être dépouillés.

17. L'enregistrement des électeurs est passif. Le registre électoral central permanent est géré par la CES et est relié à un registre géré par le ministère de l'Intérieur. Au total, les électeurs habilités à voter étaient 52 894 120 en Turquie et 2 798 670 à l'étranger.

18. La qualité des listes électorales était considérée comme globalement fiable. Il n'y avait cependant pas de voie de recours judiciaire effective en cas de litige puisqu'il n'était pas possible de faire appel des décisions de l'administration électorale.

19. Les appelés du contingent, les élèves militaires et les détenus condamnés pour des crimes intentionnels, quelle que soit la gravité de l'infraction, n'étaient pas autorisés à voter. Le 20 juin 2014, la CES a décidé d'autoriser tous les condamnés qui n'étaient pas incarcérés à voter, appliquant ainsi, en partie, un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme de septembre 2013, selon lequel la privation du droit de vote imposée en Turquie aux personnes condamnées à une peine de prison est trop vaste et porte atteinte au droit à des élections libres.

---

1. [Doc. 12701](#), «Observation des élections législatives en Turquie» (12 juin 2011), rapporteure: Mme Kerstin Lundgren (Suède, ADLE).

2. «Code de bonne conduite en matière électorale – lignes directrices et projet de rapport explicatif», adopté par la commission de Venise lors de sa 52<sup>e</sup> session (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-AD(2002)023rev: «La possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux.»

3. [Résolution 1380 \(2004\)](#) sur le respect des obligations et des engagements de la Turquie, paragraphe 23.

20. Tout candidat à l'élection présidentielle doit être âgé d'au moins 40 ans, avoir terminé des études supérieures et remplir les conditions d'éligibilité pour devenir membre du parlement – ce qui exclut toute personne reconnue coupable d'infractions dont la liste, non-exhaustive, couvre un large éventail d'infractions, et tous ceux qui n'ont pas accompli leur service militaire. Ces restrictions (à l'exception de l'âge minimum) sont incompatibles avec le droit fondamental de se présenter à une élection.

21. Les candidats à l'élection présidentielle doivent aussi avoir le soutien de 20 députés au moins, alors que chaque député ne peut soutenir qu'un seul candidat. La possibilité de se présenter en tant que candidat indépendant est limitée: 12 hommes et une femme ont voulu se présenter en tant que candidats indépendants mais n'ont pas été enregistrés par la CES au motif qu'ils n'avaient pas le soutien du nombre requis de députés.

22. Les partis représentés au parlement et les partis ayant recueilli ensemble plus de 10 % des suffrages aux dernières élections peuvent présenter un candidat à la présidentielle. C'était le cas des trois candidats en lice: M. Recep Tayyip Erdoğan, candidat de l'AKP; M. Ekmeleddin Ihsanoğlu, candidat commun au CHP et au MHP; et M. Selahattin Demirtaş, candidat du HDP.

#### 4. Campagne électorale et environnement médiatique

23. La campagne électorale a officiellement démarré le 11 juillet (conformément à la LEP). La loi sur les dispositions fondamentales avait fixé la fin de la campagne électorale au 9 août, à 18 heures. La CES a cependant décidé que la date du lancement officiel de la campagne serait le 31 juillet (en vertu de la loi sur les dispositions fondamentales, qui dispose que la campagne officielle commence 10 jours avant la date du scrutin), s'écartant ainsi de la LEP et reportant de près de trois semaines l'application d'importantes interdictions et garanties relatives à la campagne prévues dans la législation, dont l'utilisation des ressources administratives de l'État et des fonctions officielles à des fins électorales. La situation a manifestement profité à M. Erdoğan.

24. Dans l'ensemble, les libertés fondamentales ont été respectées pendant la période préélectorale et les candidats ont pu mener leur campagne librement. Cependant le Premier ministre s'est servi des manifestations officielles pour faire sa promotion et a donc eu un net avantage sur les autres candidats. Il a sillonné le pays dans le cadre de ses fonctions officielles et a combiné ses déplacements avec des activités liées à la campagne organisées par l'AKP, parfois même par l'administration locale. Le Premier ministre a également fait campagne lors d'inaugurations de projets d'équipements publics.

25. L'utilisation abusive des ressources de l'Etat et l'absence d'une distinction claire entre les activités de l'Etat et celles des partis vont clairement à l'encontre du Rapport sur l'usage abusif des ressources administratives pendant les processus électoraux adopté par la Commission de Venise<sup>4</sup>.

26. S'agissant du financement des campagnes électorales, la loi plafonne les dons des particuliers pour chaque tour de scrutin à l'équivalent d'un mois de salaire du plus haut fonctionnaire; la CES a fixé ce montant à 9 082,51 TL (environ 3 150 €). Les candidats ne peuvent ni recevoir de fonds publics ni contracter d'emprunts. M. Erdoğan a reçu 55 millions TL de dons (environ 19 millions €), M. Ihsanoğlu 8,5 millions TL (environ 3 millions €) et M. Demirtaş 1,2 million TL (environ 420 000 €).

27. La loi ne prévoit pas d'autre source de financement que les dons de particuliers. Cependant elle ne plafonne pas l'utilisation par les candidats de leurs fonds personnels. Cela, ajouté à l'absence d'un plafond pour les dépenses totales de campagne, a créé des déséquilibres entre les candidats et est contraire à l'avis de la Commission de Venise sur ce point<sup>5</sup>.

28. La couverture médiatique de la campagne a favorisé le Premier ministre, les grandes chaînes de télévision rendant longuement compte de sa campagne au détriment de celles des autres candidats, qu'elles n'ont que peu couvertes. Ce déséquilibre était accentué par la prédominance de spots publicitaires politiques

---

4. «Rapport sur l'usage abusif des ressources administratives pendant les processus électoraux» adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 46<sup>e</sup> session (Venise, 5 décembre 2013) et par la Commission de Venise à sa 97<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 décembre 2013), CDL-AD(2013)033.

5. Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise à sa 46<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 mars 2001), CDL-INF(2001)008, [www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.pdf): «Afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, les dépenses occasionnées par les campagnes électorales devront être limitées par un certain plafond, approprié à la situation du pays, fixé en proportion du nombre d'électeurs concernés.»

payants en faveur de M. Erdoğan et par l'absence de définition claire de l'obligation d'impartialité incombant aux radios et télévisions. Du fait de ce déséquilibre dans les médias, les électeurs n'ont eu qu'un accès limité à des informations pluralistes sur les autres options politiques.

29. D'après le rapport de monitoring des médias de la MOEL de l'OSCE/BIDDH, trois chaînes de télévision sur les cinq supervisées, notamment la chaîne publique TRT1, ont clairement favorisé le Premier ministre dans les journaux télévisés, les actualités et les émissions de débat. TRT1 a consacré 51 % de son information sur la campagne à M. Erdoğan, contre 32 % à M. İhsanoğlu et 18 % à M. Demirtaş. De plus, 25 % des informations consacrées à M. İhsanoğlu étaient négatives, tandis que celles sur M. Erdoğan étaient presque exclusivement positives. TRT a respecté son obligation légale d'attribuer 30 minutes d'antenne à chaque candidat. ATV a consacré 70 % de son information sur la campagne à M. Erdoğan, 18 % à M. İhsanoğlu et 11 % à M. Demirtaş; 49 % des informations consacrées à M. İhsanoğlu étaient négatives. NTV a consacré 70 % de son information sur la campagne à M. Erdoğan, et seulement 18 % à M. İhsanoğlu et 11 % à M. Demirtaş; la chaîne a couvert tous les candidats de manière positive/neutre. CNN TÜRK a consacré 54 % de son information sur la campagne à M. Erdoğan; elle s'est toutefois montrée critique en diffusant 28 % d'informations négatives. La chaîne a consacré respectivement 27 % et 20 % de son information à MM. İhsanoğlu et Demirtaş. Samanyolu TV a fait preuve d'un parti pris évident contre M. Erdoğan et en faveur de M. İhsanoğlu, le Premier ministre ayant certes droit à 62 % de l'information, mais 92 % étaient négatives. MM. İhsanoğlu et Demirtaş ont eu droit à 28 % et 11 % de l'information sur la campagne. Sur les chaînes supervisées, M. Erdoğan a occupé près de sept heures de spots politiques payants, alors que M. İhsanoğlu a acheté 36 minutes et M. Demirtaş 19 minutes.

30. Il n'y a pas eu de débat télévisé en direct entre les trois candidats à l'élection présidentielle.

## 5. Jour du scrutin

31. Le jour du scrutin, les membres de la commission ad hoc ont pu relever que, globalement, le scrutin s'est déroulé correctement. Dans l'ensemble, il a été organisé avec professionnalisme et efficacité. La plupart des commissions des urnes étaient bien préparées et ont respecté les procédures électorales.

32. Cependant, dans de nombreux bureaux de vote supervisés, tous les partis politiques habilités n'étaient pas présents en tant que membres des commissions des urnes. Les observateurs des partis politiques et des citoyens étaient présents dans moins d'un bureau de vote sur deux. Comme indiqué précédemment, dans certains bureaux de vote, les observateurs internationaux n'ont pas été autorisés à observer le processus de vote (très vraisemblablement en raison d'un manque d'information des commissions des urnes). Quelques cas isolés de violence ont été signalés en cours de journée.

33. Les membres de la commission ad hoc ont attiré l'attention sur plusieurs dysfonctionnements dans les bureaux de vote où ils se sont rendus:

- dans au moins un bureau de vote d'Ankara, il était possible de voter peu avant l'ouverture officielle du scrutin à 8 heures;
- le dépouillement a démarré 30 minutes avant la clôture officielle du scrutin à 17 heures, dans un bureau de vote de la région de Van (alors que 380 électeurs, sur 386 inscrits, avaient déjà voté);
- des partisans de M. Erdoğan ont été vus en train de distribuer des collations et de l'eau à l'entrée d'un bureau de vote d'Ankara;
- une équipe s'est rendue dans un hôpital d'Ankara, où elle a relevé que rien n'avait été prévu pour permettre aux malades de voter;
- dans un bureau de vote installé dans une école d'Ankara, une équipe a relevé que le directeur de l'établissement, bien que n'étant pas membre du bureau de vote, se sentait responsable du processus de vote et est intervenu en conséquence;
- quelques cas isolés de vote en famille ont été signalés;
- des personnes handicapées ont rencontré des difficultés pour accéder à certains bureaux de vote;
- à Diyarbakir, dans un bureau de vote ouvert dans une prison, seulement la moitié des détenus ont pu voter (pour des raisons expliquées à la section 3).

34. La CES a annoncé les résultats de l'élection le 15 août 2014:

- M. Recep Tayyip Erdoğan: 51,79 %

- M. Ekmeleddin Ihsanoğlu: 38,44 %
- M. Selahattin Demirtaş: 9,76 %.

Le taux de participation a été de 74,13 %.

## 6. Conclusions

35. L'élection présidentielle du 10 août 2014 a marqué une pierre blanche dans la vie politique en Turquie: à la suite de la réforme constitutionnelle de 2007, 53 millions de Turcs ont, pour la première fois, élu le Président de la République au suffrage universel direct, conférant ainsi à celui-ci une nouvelle forme de légitimité avec une relation plus directe avec les citoyens. La Turquie est entrée dans une nouvelle ère politique.

36. La commission ad hoc a pris note que le parlement a adopté, le 10 juillet 2014, une loi cadre permettant de poursuivre les négociations en vue de résoudre la question kurde. Elle se félicite de la possibilité de faire campagne dans d'autres langues que le turc, dont le kurde.

37. La Commission électorale suprême et l'administration électorale ont fait preuve de professionnalisme et la qualité des listes électorales a été considérée comme globalement fiable. Il n'y avait cependant pas de voie de recours judiciaire effective en cas de litige puisqu'il n'était pas possible de faire appel des décisions de l'administration électorale. Ceci est contraire aux normes de la Commission de Venise et il faut y remédier.

38. Les trois candidats à la première élection présidentielle directe en Turquie ont globalement pu faire campagne librement et la liberté de réunion et d'association a été respectée. Cependant, le Premier ministre a disposé d'un avantage incontestable par rapport aux autres candidats en tirant profit de sa position officielle pour faire campagne et d'une couverture médiatique partielle.

39. Le jour de l'élection, le scrutin a été généralement organisé de manière professionnelle et efficace et les procédures électorales ont en grande partie été respectées.

40. Cependant, la commission ad hoc rappelle qu'un processus électoral ne se résume pas, de loin, au seul jour du scrutin.

41. Elle a identifié plusieurs dysfonctionnements auxquels les autorités turques devront remédier pour améliorer les processus électoraux, en particulier une couverture médiatique déséquilibrée, l'utilisation abusive de ressources administratives et les dispositions relatives au financement des campagnes.

42. Alors que le cadre juridique était jugé globalement propice à la tenue d'élections démocratiques, le manque de clarté et l'absence de responsabilités bien définies se sont traduits par des incohérences dans son application. Il y a notamment des divergences entre la loi de 2012 et les lois antérieures régissant les élections en général.

43. L'introduction récente de règles de financement des campagnes constitue un progrès, bien que ces règles ne traitent pas des financements provenant de sources privées ou des partis et ne prévoient ni contrôle satisfaisant du financement des campagnes, ni sanctions en cas d'infraction. La commission ad hoc se félicite des premières mesures adoptées pour réglementer le financement des campagnes politiques – notamment les plafonds fixés pour les dons individuels. Elle considère cependant que la législation devrait fixer un plafond pour les dépenses de campagne, afin de permettre un suivi satisfaisant des dépenses et de garantir l'égalité des chances entre tous les candidats. La législation devrait être améliorée afin de préciser le rôle des partis politiques et régler la question des contributions en nature et des ressources personnelles des candidats. Le mécanisme actuel de suivi des comptes de campagne devrait être amélioré.

44. La commission ad hoc a relevé que le Premier ministre n'était pas tenu par la loi de démissionner et aussi que l'utilisation de ressources administratives était interdite par la loi. Faute de réglementation stricte, sa fonction a donné au Premier ministre un accès disproportionné à des ressources et aux médias, et l'utilisation qui a été faite des ressources administratives à des fins électorales a été intensive. La commission ad hoc demande aux autorités turques d'adopter une réglementation plus claire et plus stricte en ce qui concerne les activités menées par des responsables politiques en fonction qui présentent leur candidature à une élection présidentielle.

45. Tous les radiodiffuseurs, y compris la Société turque de radiotélévision, étaient tenus d'assurer une couverture médiatique impartiale et équilibrée de la campagne, sans aucune autocensure. Or malgré les dispositions existantes, la couverture médiatique de la campagne a été déséquilibrée. La commission ad hoc

invite instamment tous les acteurs politiques, en particulier le Conseil supérieur de la radio et de la télévision et la Cour électorale suprême, à appliquer la loi et les mesures prévues dans la législation plus efficacement à l'avenir, et à garantir un temps d'antenne égal à tous les candidats.

46. La commission ad hoc se réjouit de la possibilité donnée pour la première fois aux citoyens turcs résidant à l'étranger de voter en dehors de leur pays. Elle a cependant relevé la persistance de certains problèmes liés en particulier à la sécurité des bulletins pendant leur transport vers la Turquie pour le comptage. Aussi, les électeurs turcs résidant à l'étranger devaient obtenir, avant la période électorale, un rendez-vous de leur représentation diplomatique nationale pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales, et obtenir ce rendez-vous était parfois difficile. Sur près de 2,8 millions d'électeurs expatriés, seulement 232 000 ont voté. Les procédures devraient être simplifiées en vue des futures élections.

47. L'introduction d'une disposition légale claire réglementant l'accréditation des observateurs nationaux et internationaux est nécessaire pour les futures élections, en ce qu'elle permettra d'améliorer la transparence et la confiance dans le processus électoral dans son ensemble. Les observateurs devraient pouvoir observer librement toutes les étapes du processus électoral. La commission ad hoc formule le vœu que les autorités turques remédient à ce point d'ici les prochaines élections.

48. Des améliorations considérables restent nécessaires pour instaurer l'équité dans le domaine électoral en Turquie et la commission ad hoc espère que ce sera chose faite lors des prochaines élections législatives, prévues en 2015.

49. Le Conseil de l'Europe est prêt à apporter son expertise et à continuer de travailler avec la Turquie afin de la soutenir dans ses efforts pour satisfaire aux normes du Conseil de l'Europe.

## Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc se composait comme suit:

- Meritxell MATEU PI (Andorre, ADLE), Chef de la délégation
- **Groupe socialiste (SOC)**
  - Andreas GROSS, Suisse
  - Tadeusz IWIŃSKI\*, Pologne
  - Birute VESAITE, Lituanie
  - Bernadette BOURZAI, France
  - Ingrid ANTICEVIC-MARINOVIC, Croatie
  - Kostas TRIANTAFYLLOS, Grèce
  - Florin IORDACHE, Roumanie
  - Athina KYRIAKIDOU, Chypre
  - Carina HÄGG, Suède
- **Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)**
  - Viorel Riceard BADEA, Roumanie
  - Zsolt CSENGER-ZALÁN, Hongrie
  - Jim D'ARCY, Irlande
  - Foteini PIPILI, Grèce
  - Marietta de POURBAIX-LUNDIN\*, Suède
  - Konstantinos TZAVARAS, Grèce
  - Emanuelis ZINGERIS, Lituanie
- **Groupe démocrate européen (GDE)**
  - Robert NEILL, Royaume-Uni
  - Ingebjørg GODSKESEN\*, Norvège
- **Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)**
  - Mark VERHEIJEN, Pays-Bas
  - Meritxell MATEU PI\*, Andorre
  - Doris FIALA, Suisse
  - Andrea RIGONI, Italie
- **Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)**
  - Andrej HUNKO\*, Allemagne
  - Grigore PETRENCO, République de Moldova
- **Rapporteure de la commission de suivi (ex officio)**
  - Josette DURRIEU\*, France
- **Secrétariat**
  - Bogdan TORCĂTORIU, Administrateur, Division de la coopération parlementaire et de l'observation des élections Secrétariat de l'Assemblée parlementaire
  - Sylvie AFFHOLDER, Secrétaire, commission de suivi
  - Danièle GASTL, Assistante, Division de la coopération parlementaire et de l'observation des élections
  - Anne GODFREY, Assistante, Division de la coopération parlementaire et de l'observation des élections

\* membres de la mission préélectorale (20-23 juillet 2014)

## Annexe 2 – Programme de la mission préélectorale (20-22 juillet 2014)

### Lundi 21 juillet 2014

- 9h00-10h00 Réunion de la délégation de l'Assemblée parlementaire
- 10h15-11h15 Rencontre avec l'Ambassadeur Geert-Hinrich Ahrens, Chef de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Mme Polyna Lemos, Chef adjoint, et leur équipe
- 11h30-12h30 Rencontre avec l'Ambassadeur Stefano Manservigi, Chef de la Délégation de l'Union européenne en Turquie, M. François Naucodie (Politique étrangère et de sécurité commune) et Mme Aycan Akdeniz (Politique intérieure)
- 14h30-15h30 Réunion avec des représentants des médias:
- Aljazeera: Ece Goksedef
  - BIANET: Erol Onderoglu
  - Cihan News Agency: Vedat Denizli
  - Diplomatic Observer Magazine: Ali Faruk Imre et Ceren Saydam
  - Today's Zaman: Aydin Albayrak
- 15h45-16h45 Réunion avec des représentants de la société civile:
- Association for Monitoring Human Rights (AMER): Selin Dagistanli, Nezat Tastan
  - Checks and Balances Network: Suleyman Basa, Mehmet Kaya
  - Human Rights Association: Öztürk Türkdoğan
  - Transparency International: E. Oya Ozarslan
- 17h20-18h15 Réunion avec M. Ekmeleddin Ihsanoğlu, candidat commun à l'élection présidentielle du Parti républicain du peuple (CHP) et du Parti du mouvement nationaliste (MHP)
- 18h30-20h00 Réunion avec M. Yalçın Akdoğan, MP (AK Party), Conseiller du Premier Ministre

### Mardi 22 juillet 2014

- 9h30-10h30 Réunion avec M. Sadi Güven, Président du Conseil suprême des élections (SBE)
- 11h00-12h00 Réunion avec M. Sadık Yakut, Vice-Président de la Grande Assemblée Nationale
- 12h00-12h30 Réunion avec des représentants du Conseil supérieur de la radio et de la télévision (RTSC):
- Prof Dr Davut Dursun, Président
  - Prof Dr Hasan Tahsin Fendoğlu, Vice-Président
  - Ali Öztunç, membre (du CHP)
  - Esat Çiplak, membre (du MHP)
  - Süleyman Demirkan, membre
- (et des fonctionnaires de divers départements: de l'Intérieur; des Affaires juridiques; et du suivi et de l'évaluation)
- 15h00-16h00 Réunion avec M. Mustafa Şentop, Vice-Président du parti AK, en charge des affaires électorales (avant la réunion, présentation powerpoint par M. İbrahim Uslu, Chef de l'ANAR (Ankara Social Research Center))
- 16h15-17h15 Réunion avec M. Nazmi Gür, membre du HDP, également membre de la délégation de la Turquie auprès de l'Assemblée parlementaire
- 20h20 *Iftar* offert par M. Denemec avec la participation des membres de la commission ad hoc, du secrétariat et des membres de la délégation de la Turquie

### **Annexe 3 – Déclaration de la délégation préélectorale de l'Assemblée**

Strasbourg, 23.07.2014 – Une délégation multipartite composée de six membres(\*) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) s'est rendue à Ankara du 21 au 22 juillet 2014, à l'invitation de la délégation turque auprès de l'APCE, pour une visite préélectorale préalable à l'élection présidentielle du 10 août.

Elle a rencontré les trois candidats à l'élection présidentielle ou leurs représentants, à savoir:

- Ekmeleddin Ihsanoğlu, candidat commun au parti républicain du peuple (CHP) et au parti d'action nationaliste (MHP);
- Yalcin Akdoğan, député, conseiller principal de Recep Tayyip Erdoğan, candidat du parti de la justice et du développement (AKP);
- Nazmi Gür, député, représentant de Selahattin Demirtaş, candidat du parti démocratique des peuples (HDP).

La délégation a également eu un échange de vues avec le Vice-Président de la Grande Assemblée nationale, la délégation turque auprès de l'APCE, les présidents de la Commission électorale suprême et du Conseil supérieur de la radio et de la télévision, le chef de la mission d'observation des élections en Turquie de l'OSCE/ BIDDH, le chef de la délégation de l'UE en Turquie, des représentants de la société civile et les médias.

La délégation a noté que l'élection présidentielle du 10 août 2014 serait un moment crucial pour la vie politique en Turquie: suite à la réforme constitutionnelle de 2007, 53 millions de Turcs vont, pour la première fois, élire au suffrage universel direct le Président de la République, conférant ainsi à celui-ci une légitimité accrue. Cela inaugurerait une ère politique nouvelle en Turquie. La délégation a salué la possibilité de conduire la campagne électorale dans des langues autres que le turc, y compris le kurde.

La délégation a été informée que le Parlement a adopté, le 10 juillet 2014, une loi-cadre permettant la poursuite des négociations en vue de la résolution de la question kurde.

La délégation se réjouit de la possibilité offerte pour la première fois à près des 3 millions de citoyens turcs résidant à l'étranger de voter en dehors de leur pays. Elle invite instamment les autorités à assurer le bon déroulement de ces élections organisées dans 53 pays et à apporter les garanties nécessaires pour veiller à ce que les bulletins soient transportés en toute sécurité jusqu'en Turquie en vue de leur dépouillement en toute transparence.

La délégation salue les premières mesures adoptées pour réglementer le financement des campagnes électorales, notamment la limitation des dons individuels. Elle estime cependant qu'il serait nécessaire de renforcer la législation par l'introduction d'un plafonnement des dépenses de campagne pour permettre un contrôle adéquat des dépenses des fonds et pour assurer une égalité entre tous les candidats. La législation devrait également être améliorée afin de préciser le rôle des partis politiques, la question des contributions en nature et des ressources personnelles des candidats, etc. La délégation a souligné les faiblesses du mécanisme actuel de contrôle des comptes de campagne.

La délégation a pris acte du fait que le Premier ministre actuel était l'un des candidats à l'élection présidentielle. Elle note que le Premier ministre n'est pas tenu par la loi de démissionner, mais aussi que l'utilisation de ressources administratives est interdite par la loi. Elle a cependant exprimé sa préoccupation du fait que cette position donne au Premier ministre un accès disproportionné à des ressources et à une couverture médiatique en l'absence de réglementation stricte. La question de l'utilisation abusive de ressources administratives a été évoquée à plusieurs reprises lors des rencontres. La délégation a donc invité les autorités à adopter une réglementation plus claire et plus stricte en ce qui concerne les activités menées par des responsables politiques en exercice qui présentent leur candidature à une élection présidentielle.

La délégation a rappelé que tous les radiodiffuseurs, y compris la Société turque de radiotélévision (TRT), étaient tenus d'assurer une couverture médiatique impartiale et égalitaire de la campagne, à l'abri de toute autocensure. La délégation a déploré l'absence de réaction rapide des organes de l'Etat pour remédier à la couverture médiatique déséquilibrée pendant la campagne en dépit des dispositions légales existantes. La délégation invite instamment tous les acteurs, en particulier le Conseil supérieur de la radio et de la télévision et la Commission électorale suprême, à appliquer de manière plus efficace la loi, à utiliser les mesures prévues dans la législation et à assurer un temps de parole égal pour tous les candidats.

La délégation a noté qu'il y avait, en général, une bonne confiance dans la conduite du scrutin le jour des élections. Elle réitère cependant ses préoccupations relatives aux insuffisances de la réglementation des dépenses de campagne, à l'utilisation abusive des ressources administratives par l'un des candidats et à une couverture médiatique déséquilibrée. L'introduction d'une disposition légale claire d'accréditation des observateurs nationaux et internationaux lors de futures élections contribuerait à renforcer la transparence et la confiance dans le processus électoral dans son ensemble. Les observateurs sont tenus d'observer toutes les étapes du processus électoral (vote, dépouillement, établissement et enregistrement du procès-verbal).

La délégation préélectorale espère que les élections permettront aux citoyens turcs de s'exprimer librement et de jouer un rôle actif à l'occasion de la première élection directe de leur Président.

Une délégation complète d'environ 30 observateurs de l'APCE retournera dans le pays pour observer l'élection du 10 août 2014.

(\*) Membres de la délégation: Meritxell Mateu Pi (Andorre, ADLE), chef de délégation; Tadeusz Iwinski (Pologne, SOC); Marietta de Pourbaix-Lundin (Suède, PPE/DC); Ingebjørg Godskesen (Norvège, GDE); Andrej Hunko (Allemagne, GUE); Josette Durrieu (France, SOC), rapporteure de l'APCE pour le dialogue postsuivi avec la Turquie

## Annexe 4 – Programme de la mission d'observation de l'élection (8-11 août 2014)

### Vendredi 8 août 2014

- 9h15-10h00 Réunion de la délégation de l'Assemblée parlementaire
- 10h15-10h30 Ouverture par les chefs des délégations parlementaires:
- Mme Meritxell Mateu Pi, Chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
  - Mme Ms Åsa Lindestam, Chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE
- 10h30-12h00 Réunion avec la mission limitée d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH:
- Introduction et vue d'ensemble:
- Ambassadeur Geert-Hinrich Ahrens, Chef de la mission limitée d'observation de l'élection de l'OSCE/BIDDH
- Cadre juridique:
- Mme Marla Morry, Analyste juridique
- Contexte politique et campagne :
- M. Vadim Zhdanovich, Analyste politique
- Financement de la campagne:
- M. Zorislav Antun Petrović, Analyste du financement de la campagne
- Médias:
- Mme Elma Šehalić, Analyste médias
- Procédures de vote:
- M. Pavel Cabacenco, Analyste des élections

### Questions et réponses

- 14h15-14h30 OSCE/BIDDH MOEL expert en sécurité, M. Fergus Harvey Anderson
- 14h30-15h15 Réunion avec des membres du Conseil suprême des élections:
- M. Mehmet Kürtül
  - Mme Nilgün İpek
  - M. Ali Kaya
  - M. İlhan Hanağası
  - M. İbrahim Zengin
- 15h15–17h45 Réunion avec des représentants des candidats présidentiels:
- Prof Dr Ali Tekin, directeur de la campagne de M. le Prof. Dr. Ekmeleddin İhsanoğlu, candidat commun à l'élection présidentielle du Parti républicain du peuple (CHP) et du Parti du mouvement nationaliste (MHP)
  - M. Adil Zazani, Représentant de M. Selahattin Demirtaş, candidat présidentiel du parti Paix et démocratie (HDP)
  - M. Mustafa Şentop, représentant du Premier Ministre Recep Tayyip Erdoğan, candidat présidentiel du parti Justice et développement (AKP)

### Samedi 9 août 2014

- 9h00-10h00 Réunion avec des représentants des médias:
- M. Aydın Albayrak, chroniqueur, Today's Zaman
- 10h00-11h00 Réunion avec des représentants de la société civile:
- Mme E. Oya Ozaslan, Présidente, Transparency International

- Mme Feray Salman, Présidente, Human Rights Platform
- M. Ozturk Turkdogan, Président, Human Rights Association
- Mme Çiğdem Sever, représentante d'Ankara, Association of Monitoring Equal Rights
- M. Mehmet Pancaroğlu, représentant d'Ankara, Vote and Beyond

- 11h30-12h00 Réunion avec des membres du Conseil supérieur de la radio et de la télévision (RTSC):
- M. Ali Öztunç
  - M. Hamit Ersoy
- 12h00-12h30 Réunion avec la mission de longue durée de l'OSCE/BIDDH déployée à Ankara
- 12h30-13h00 Réunion avec les chauffeurs et interprètes des équipes de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et de l'APCE déployées à Ankara

**Dimanche 10 août 2014**

Observation du vote

**Lundi 11 août 2014**

- 8h30-9h30 Réunion de la délégation de l'APCE (débriefing)
- 13h30 Conférence de presse conjointe

## **Annexe 5 – Déclaration de la Mission Internationale d'Observation des Elections (MIOE)**

### **Election présidentielle en Turquie: les candidats ont pu mener campagne librement, mais dans des conditions inégales, selon les observateurs internationaux**

Strasbourg, 11.08.2014 – Dans une déclaration publiée aujourd'hui, les observateurs internationaux ont indiqué que les trois candidats, représentant des sensibilités politiques différentes, ont pu, dans l'ensemble, mener campagne librement et que la liberté de réunion et d'association a été respectée lors de l'élection présidentielle turque du 10 août. Cependant, le Premier ministre a disposé d'un avantage incontestable par rapport aux autres candidats en tirant profit de sa position officielle pour faire campagne et d'une couverture médiatique partielle.

Pour la coordinatrice spéciale de la mission d'observation de courte durée de l'OSCE, Vilija Aleknaitė Abramikienė, la première élection présidentielle au suffrage direct a démontré le dynamisme de la vie politique en Turquie et les premiers résultats indiquent qu'il peut y avoir un sain équilibre entre les forces politiques. «Toutefois, a-t-elle souligné, les problèmes que nous avons relevés, notamment la couverture médiatique déséquilibrée, doivent être réglés pour donner pleinement corps aux aspirations démocratiques du peuple».

La Commission électorale suprême (CES) et l'administration électorale ont fonctionné de manière professionnelle et la qualité des listes électorales était globalement fiable, selon la déclaration préliminaire. Il n'y a cependant pas de voie de recours judiciaire effective en cas de litige puisqu'il n'est pas possible de faire appel des décisions de l'administration électorale.

«Le fait que des représentants des partis politiques aient été présents hier dans des bureaux de vote de tout le pays constitue un mécanisme de contrôle important», selon Åsa Lindestam, Chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. «J'espère que les citoyens et les ONG auront aussi le droit d'observer les élections à l'avenir, ce qui permettra d'intégrer pleinement l'énergique société civile du pays au processus électoral», a-t-elle ajouté.

Les observateurs internationaux ont relevé que la couverture médiatique de la campagne favorisait le Premier ministre, les grandes chaînes de télévision rendant longuement compte de sa campagne et n'offrant qu'une couverture limitée de celles des autres candidats. Ce déséquilibre était accentué par la prédominance de spots publicitaires politiques payants en faveur du Premier ministre et par l'absence de définition claire de l'obligation d'impartialité incombant aux radios et télévisions.

«L'élection du président au suffrage direct n'est que le premier signe d'une nouvelle phase dans le développement démocratique de la Turquie», selon Meritxell Mateu Pi, Chef de la délégation de l'APCE. «Nous continuerons à travailler avec la Turquie et à la soutenir dans ses efforts pour respecter les normes du Conseil de l'Europe.»

La campagne, très active et pacifique, a été toutefois marquée par l'utilisation abusive des ressources de l'Etat, l'organisation d'activités de campagne lors de manifestations publiques officielles et, dans certains cas, par des attaques visant la campagne de l'un des candidats. La modification du cadre légal, qui a permis de faire campagne dans des langues minoritaires, a été positive, même si des règles fixées récemment par l'administration électorale imposent toujours le turc comme langue principale pour les campagnes et la publicité électorales. En raison de la décision de la CES d'appliquer une loi antérieure à Loi de 2012 sur l'élection présidentielle, la durée de la campagne a été de dix jours, alors que les activités de campagne ont débuté pratiquement trois semaines avant l'entrée en vigueur des principales règles régissant la campagne électorale.

Pour l'ambassadeur Geert-Hinrich Ahrens, Chef de la mission d'observation électorale de courte durée de l'OSCE/BIDDH, cette décision de la CES a contribué à l'inégalité des conditions, en dépit des garanties prévues par la loi. «L'application à retardement de ces dispositions et l'utilisation abusive des ressources de l'Etat ont profité au candidat du parti au pouvoir.»

Alors que le cadre légal était jugé globalement propice à la tenue d'élections démocratiques, le manque de clarté et l'absence de responsabilités bien définies se sont traduits par des incohérences dans son application. Il y a notamment des divergences entre la loi de 2012 et les lois antérieures régissant les élections en général. L'introduction récente de règles de financement des campagnes constitue un progrès, bien que ces règles ne traitent pas des financements provenant de sources privées ou des partis et ne prévoient ni contrôle satisfaisant du financement des campagnes, ni sanctions en cas d'infraction.

Au rang des éléments positifs, l'introduction du vote à l'étranger a permis à pratiquement trois millions d'électeurs résidant à l'étranger de voter. Par contre, les appelés du contingent, les élèves militaires et les détenus condamnés pour des crimes intentionnels ne sont pas autorisés à voter.

Dans le petit nombre de bureaux de votes visités par les observateurs internationaux, le scrutin a été généralement organisé de manière professionnelle et efficace; les membres des bureaux de vote étaient bien préparés et ont globalement respecté les procédures.