



Doc. 14061
12 mai 2016

Observation des élections législatives anticipées au Kazakhstan (20 mars 2016)

Rapport d'observation d'élection

Commission ad hoc du Bureau

Rapporteur: M. Jordi XUCLÀ, Espagne, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Sommaire	Page
1. Introduction	1
2. Cadre législatif et contexte politique	2
3. Administration des élections, enregistrement des électeurs et des candidats	3
4. Campagne électorale et environnement médiatique	5
5. Le jour du scrutin	6
6. Conclusions et recommandations	6
Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc	8
Annexe 2 – Programme de l'observation des élections législatives anticipées au Kazakhstan	9
Annexe 3 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections	11

1. Introduction

1. La République du Kazakhstan coopère avec le Conseil de l'Europe et ses institutions depuis 1997. En 1997, le Parlement du Kazakhstan a demandé le statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire. En 1999, une demande a été faite par les présidents des deux chambres du parlement afin de bénéficier du statut d'observateur. Cette demande n'a pas abouti à la suite d'échanges de vues au sein de la commission des questions politiques de l'Assemblée, comme cela a également été le cas en 2009, suivant une autre demande effectuée en 2006.

2. Le 27 avril 2004, l'Assemblée parlementaire et le Parlement de la République du Kazakhstan ont signé un accord de coopération afin d'établir un dialogue politique en vue de promouvoir les principes de la démocratie parlementaire, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux Kazakhstan. Les membres des deux chambres assistent régulièrement aux sessions de l'Assemblée parlementaire à Strasbourg.

3. Depuis 2004, l'Assemblée parlementaire a observé toutes les élections législatives au Kazakhstan. La République du Kazakhstan est membre à part entière de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe depuis 2011. En avril 2015, M. Axel Fischer (PPE/DC) a été nommé rapporteur par la commission des questions politiques et de la démocratie et chargé d'établir un rapport sur «Les relations du Conseil de l'Europe avec le Kazakhstan».

4. Le 20 janvier 2016, le Président du Kazakhstan, M. Nursultan Nazarbayev, a dissout la chambre basse du parlement (le *Majilis*) et demandé la tenue d'élections législatives anticipées le 20 mars, soit huit mois avant la date prévue. Le 21 janvier 2016, l'Assemblée parlementaire a reçu une lettre d'invitation du ministre kazakh des Affaires étrangères pour observer les élections législatives anticipées. Le 25 janvier 2016, le



Bureau de l'Assemblée a décidé d'observer les élections et constitué à cet effet une commission ad hoc composée de 11 membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) (voir annexe 1), plus le rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie. M. Jordi Xuclà (Espagne, ALDE) a été nommé Chef de la délégation d'observation.

5. La commission ad hoc a fait partie de la Mission internationale d'observation électorale qui englobait également les missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (AP-OSCE) et du Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH).

6. La commission ad hoc s'est réunie à Astana du 18 au 21 mars 2016. Elle a tenu des réunions avec, entre autres, les représentants des partis politiques participant aux élections, les représentants de la communauté internationale, le représentant de la Commission électorale centrale (CEC), le Chef de la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH et les membres de son équipe restreinte, ainsi qu'avec des représentants de la société civile et des médias (voir annexe 2). Le 18 mars, le Président de la commission ad hoc de l'APCE s'est entretenu avec M. Erlan Idrissov, ministre kazakh des Affaires étrangères. Au cours de cet entretien, ce dernier a fait part de l'intérêt de ses autorités pour un resserrement des liens avec différents organes du Conseil de l'Europe, notamment avec l'Assemblée.

7. Le jour du scrutin, la commission ad hoc s'est répartie en sept équipes qui ont observé les élections à Astana et Chimkent et aux alentours.

8. La Mission internationale d'observation électorale a indiqué en conclusion que les élections législatives anticipées du 20 mars avaient été bien organisées, que certains progrès avaient été constatés, mais que le Kazakhstan avait encore un chemin considérable à parcourir pour satisfaire à ses engagements internationaux en matière d'élections démocratiques. Le cadre juridique restreint les droits civils et politiques fondamentaux et une réforme globale est nécessaire. Parmi les points positifs, l'enregistrement des candidats a été inclusif et six partis ont pu participer aux élections. Le président de la commission ad hoc de l'APCE a déclaré que «[l]e jour du scrutin, les élections se sont déroulées dans le calme, et les citoyens kazakhs ont pu exprimer leur choix sans contrainte. S'agissant de la législation et de la campagne électorale, la délégation de l'APCE salue l'engagement des autorités à réformer le cadre juridique en 2017. Cette campagne électorale a montré également que le Kazakhstan avait besoin d'un environnement politique plus ouvert et concurrentiel, ce qui est une condition essentielle pour assurer durablement la stabilité démocratique. La réforme juridique devrait être menée en étroite coopération avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe dont le Kazakhstan est membre à part entière» (voir le communiqué de presse de la Mission internationale d'observation électorale à l'annexe 3).

2. Cadre législatif et contexte politique

9. Une élection présidentielle anticipée s'est tenue au Kazakhstan le 26 avril 2015, alors qu'elle était prévue initialement pour 2016. L'Assemblée parlementaire avait reçu une invitation à observer l'élection mais l'avait déclinée en raison d'un emploi du temps très chargé. Les élections ont été remportées par le Président au pouvoir depuis très longtemps, Nursultan Nazarbayev, qui a recueilli 97,7 % des suffrages, obtenant ainsi un cinquième mandat.

10. Les élections législatives anticipées au Kazakhstan ont été avancées, de novembre 2016 au 20 mars, la principale raison à cela étant, selon les autorités kazakh, l'immense ampleur de l'instabilité et de l'incertitude économique à laquelle se trouve confronté aujourd'hui le monde et qui n'a pas épargné leur pays. La faiblesse des cours des produits du gaz et du pétrole et d'autres facteurs externes ont placé le Kazakhstan face à de graves difficultés économiques. C'est sur cette toile de fond que les élections législatives ont été avancées.

11. La République du Kazakhstan est devenue membre à part entière de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe en 2011, après avoir été observateur pendant un certain nombre d'années. Cela étant, les autorités n'ont jamais sollicité un avis de la Commission de Venise sur la législation électorale. Le cadre juridique pour les élections comprend la Constitution, adoptée par référendum en 1995, la Loi constitutionnelle relative aux élections, ainsi que des décisions et réglementations de la Commission électorale centrale. Parmi les autres lois pertinentes, citons, entre autres, la loi relative aux partis politiques, le Code pénal, le Code des infractions administratives, le Code de procédure civile et la loi relative aux réunions pacifiques. La Constitution garantit normalement les droits civils et politiques fondamentaux nécessaires à la conduite d'élections démocratiques.

12. La Chambre basse (le Majilis) de la République du Kazakhstan est l'organe législatif de la République. Les députés sont élus pour cinq ans. Le Majilis adopte les lois, approuve la candidature du premier ministre qui est nommé par le Président du Kazakhstan. Le Majilis se compose de 107 membres: 98 députés du Majilis sont élus à partir de listes de partis selon un système de représentation proportionnelle au sein d'une circonscription nationale unique, tandis que neuf députés sont élus par l'Assemblée du peuple du Kazakhstan (APK). L'APK représente les divers groupes ethniques du Kazakhstan et compte actuellement 446 représentants d'associations ethniques et culturelles dont le principal rôle est de veiller au consentement interethnique au Kazakhstan.

13. La Loi électorale a fait l'objet de certaines modifications depuis les élections législatives de 2007. On relèvera surtout, qu'à la suite d'un amendement de 2009, la loi prévoit qu'au moins deux partis soient représentés au Majilis. Au cas où il n'y aurait qu'un seul parti franchissant le seuil des 7 %, le parti obtenant le deuxième nombre de voix le plus élevé se verra également accorder au moins deux sièges. Ce nouveau système a constitué une amélioration de la situation. Cela étant, le seuil de 7 % conjugué à l'interdiction des coalitions électorales crée des difficultés pour les petits partis. Dans ses avis concernant d'autres pays, la Commission de Venise a indiqué à plusieurs reprises qu'elle considère les seuils supérieurs à 5 % comme problématiques.

14. Les dernières élections législatives tenues le 15 janvier 2012 ont aussi été des élections anticipées. Sur les dix partis politiques enregistrés, huit ont participé aux élections législatives, dont trois ont réussi à obtenir plus de 7 % des suffrages et sont ainsi entrés au Majilis: le Parti démocratique populaire au pouvoir «Nour Otan» a obtenu 80,9 % des suffrages et 83 membres; le Parti démocratique du Kazakhstan «Ak Jol», 7,5 % des suffrages et 8 membres et le Parti communiste populaire du Kazakhstan (PCPK), 7,2 % des suffrages et 7 membres. S'agissant de la composition ethnique du Majilis, il compte 76 députés kazakhs, 21 russes, 3 ukrainiens, 2 allemands et un représentant des minorités tatar, tchéchène, coréenne, ouzbek et ouïghour. 26 députés sur 107 sont des femmes. Lors des élections législatives de 2012, 43 députés sortants avaient été réélus.

15. La Commission électorale centrale a déclaré qu'elle préparait des propositions de modification à la loi relative aux élections pour examen en 2017. La délégation d'observation de l'APCE a salué cet engagement des autorités kazakhs à réformer la législation électorale, réforme qui devrait être conduite en étroite coopération avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe dont le Kazakhstan est membre à part entière.

3. Administration des élections, enregistrement des électeurs et des candidats

16. Les élections législatives anticipées ont été administrées par la Commission électorale centrale (CEC), par 16 commissions électorales régionales (CER), 208 commissions électorales territoriales (CET) et 9 840 commissions électorales de circonscription (CECE), y compris 65 bureaux de vote hors du pays dans 51 missions diplomatiques. A tous les niveaux, les commissions sont composées de sept membres nommés pour cinq ans. Le président de la Commission électorale centrale et deux membres sont désignés par le Président du Kazakhstan, deux membres par le Majilis et deux membres par le Sénat. Les membres des commissions électorales sont désignés pour cinq ans.

17. Selon les observateurs de longue durée du BIDDH, la CEC a administré les élections de manière professionnelle et respecté les délais prévus par la loi; ses réunions ont été ouvertes aux médias et aux représentants des partis politiques. En ce qui concerne la représentation des femmes à tous les niveaux des commissions électorales, quelque 34 % des membres des CER et 46 % des membres des CET étaient des femmes. Pour ce qui est des CEC, selon les observations des membres de la commission ad hoc, dans un grand nombre de bureaux de vote visités par les observateurs le jour du scrutin, la majorité des membres était des femmes.

18. Conformément à la loi électorale, chaque parti présentant des candidats aux élections peut désigner un membre dans une commission électorale donnée. La mission d'observation électorale du BIDDH a informé la délégation de l'Assemblée que dans certaines commissions électorales de niveau inférieur, les membres étaient quasiment tous désignés par le parti au pouvoir, Nour Otan. La surreprésentation de fait d'un parti dans les commissions électorales est préoccupante s'agissant de l'impartialité des commissions électorales¹.

1. Le paragraphe II.3.3.1.e du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise de 2002 recommande que «[l]es partis politiques doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales ou doivent pouvoir observer le travail de l'organe impartial. L'égalité peut se comprendre de manière stricte ou proportionnelle».

Le représentant du Parti national social-démocrate (PNSD) a informé les observateurs que dans certains cas, en dépit de la soumission par le PNSD de candidatures pour siéger dans les CER et les CEC, aucun des candidats présentés par ce parti n'a été nommé membre de commissions électorales.

19. Le nombre total d'électeurs s'élevait à 9 810 852 sur une population de 18 157 122 personnes. Le registre électronique est géré par la CEC. Les électeurs doivent être citoyens du Kazakhstan et âgés de 18 ans. Les personnes reconnues par un tribunal comme étant juridiquement incapables, ainsi que celles incarcérées à la suite d'une sentence judiciaire, indépendamment de la gravité du délit commis, ne sont pas habilitées à voter.

20. Les électeurs sont inscrits sur la liste électorale en fonction de leur lieu de résidence. Les listes électorales sont établies et mises à jour par les *akimats* (organes exécutifs locaux) à partir des informations fournies par les organes chargés de la tenue du registre démographique. Les *akimats* communiquent les données sur les électeurs inscrits aux CET concernées deux fois par an le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet par voie électronique et sur support papier. La loi dispose que la CEC gère un registre électoral électronique national à utiliser pour contrôler l'exactitude des listes électorales. Les informations sur les doublons et d'autres erreurs sont envoyées aux *akimats*. Les électeurs qui seront absents de leur domicile le jour du scrutin peuvent demander un certificat d'absence à la commission électorale de circonscription jusqu'à 18 heures la veille du jour du scrutin. Lors de la réunion d'information parlementaire jointe à Astana les 18 et 19 mars, aucun des interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée n'a exprimé d'inquiétude concernant l'exactitude des listes électorales.

21. Les partis politiques doivent être enregistrés auprès du ministère de la Justice pour pouvoir participer aux élections. La loi relative aux partis politiques a été modifiée en 2009 pour faire passer de 50 000 à 40 000 le nombre de membres requis pour permettre à un parti de s'enregistrer. Pour être enregistrés, les partis politiques doivent présenter au ministère une liste avec les signatures de leurs membres. La formation de coalitions électorales et l'auto-proclamation de candidats indépendants ne sont pas autorisées. Ces règles, ainsi que celles régissant l'enregistrement des partis politiques, notamment l'exigence d'un nombre minimum de membres, semblent être trop restrictives du point de vue du respect du droit constitutionnel des citoyens de s'associer en partis politiques².

22. Nonobstant les restrictions du cadre juridique en vigueur, de nombreux interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée ont qualifié l'enregistrement des candidats durant la campagne électorale d'«inclusif». Tout citoyen bénéficiant des droits de vote ayant atteint l'âge de 25 ans et résidé de manière permanente au Kazakhstan au cours des dix dernières années pouvait se porter candidat pour siéger au parlement. La Constitution dispose que le mandat est impératif: les députés perdent leur mandat s'ils démissionnent ou sont exclus du parti ou si le parti cesse d'exister. A cet égard, la Commission de Venise est d'avis que le mandat impératif est contraire aux normes européennes puisque, les députés, une fois élus, ne représentent plus leurs partis politiques respectifs, mais les électeurs.

23. La date limite d'enregistrement des partis politiques souhaitant participer aux élections anticipées était le 19 février. Selon la CEC, le nombre de candidats enregistrés pour devenir membre du Majilis et à élire à partir des listes des partis était de 234 au total, dont 46 femmes, soit environ 20 % des candidats. La loi électorale ne requiert ni quota de genre ni autres mesures pour promouvoir la représentation électorale des femmes.

24. Les candidats ont été désignés par leurs partis respectifs. Les candidats indépendants n'ont pas pu participer aux élections et des partis politiques ont été empêchés de constituer des coalitions électorales. Les listes des partis ont été agencées selon l'ordre alphabétique et ce n'est qu'après l'annonce des résultats finaux que les organes de direction des partis ayant passé le seuil des 7 % décident quels candidats obtiendront des mandats. A cet égard, les membres de la délégation d'observation de l'Assemblée se sont déclarés préoccupés par la procédure d'attribution des sièges entre les candidats des listes de partis à l'issue d'une élection lorsqu'un organe de direction d'un parti peut modifier l'ordre des candidats figurant sur la liste, décidant ainsi de fait qui sera membre du parlement.

25. La CEC a enregistré les listes des partis suivants: le Parti démocratique populaire au pouvoir «Nour Otan» (127 candidats dont 30 femmes); le Parti démocratique du Kazakhstan «Ak Jol» (35 candidats dont 6 femmes); le Parti national social-démocrate (PNSD) (23 candidats dont 4 femmes); le Parti communiste populaire du Kazakhstan (PCPK) (22 candidats dont 4 femmes); le Parti patriotique démocratique du Kazakhstan «Auly» (19 candidats dont 2 femmes) et le Parti «Birlik» (8 candidats dont une femme).

2. Conformément au paragraphe I.1.1.1.d.iii du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, le principe de la proportionnalité doit être respecté pour priver un individu du droit d'être élu.

4. Campagne électorale et environnement médiatique

26. La campagne électorale a commencé le 20 février et s'est achevée le 18 mars. Dans l'ensemble, la campagne pour les élections législatives anticipées a été sobre et tranquille; selon de nombreux interlocuteurs, celle pour les élections locales avait été plus dynamique. Les membres de la délégation d'observation de l'Assemblée ont constaté que si la participation de six partis semble offrir un certain choix aux électeurs, la vie politique au Kazakhstan requiert un environnement plus ouvert et concurrentiel afin que le multipartisme puisse fonctionner efficacement. Le PNSD était l'unique parti à contester la politique du parti au pouvoir.

27. Dans l'ensemble, les candidats en lice ont pu faire campagne librement dans le cadre juridique en vigueur, mais ils ont été tenus de demander l'autorisation d'organiser des manifestations de campagne au lieu de simplement les notifier. Selon le rapport sur les conclusions préliminaires du BIDDH, les autorités locales d'Astana ont rejeté la demande de quatre partis (PNSD, Birlik, PCPK et AUYL) d'organiser des manifestations de campagne en plein air à Astana en faisant valoir que les rassemblements publics ne doivent pas entraver la circulation. Tous les partis politiques ont eu accès aux matériels spéciaux de campagne en plein air. Les partis politiques ont pu organiser des réunions avec des électeurs dans des entreprises publiques et privées, dans des centres culturels et dans des bibliothèques.

28. Le parti dominant dans la campagne électorale a été le parti au pouvoir, Nour Otan, du Président Nazarbayev. Ce parti a fait campagne sur les thèmes de la stabilité et de l'unité, du pragmatisme socio-économique et de la mise en balance des intérêts de la majorité de la population. Le parti au pouvoir a bénéficié des doubles rôles et fonctions du Président du Kazakhstan qui a, à plusieurs reprises, appelé publiquement les électeurs à voter pour son parti.

29. Le Parti démocratique du Kazakhstan «Ak Zhol» est un parti de centre droit représentant les intérêts du monde des affaires et se considère comme étant une «opposition constructive». Le Parti communiste populaire du Kazakhstan (PCPK) est issu de la division du Parti communiste du Kazakhstan. Le programme du parti se fonde sur les principes du «socialisme scientifique», de la justice sociale, et du développement d'une économie à orientation nationale. Le programme du Parti patriotique démocratique «Auyl» se fonde sur la défense des intérêts des électeurs ruraux et le développement de l'agriculture; le parti promeut les valeurs et traditions familiales et le développement de la langue kazakh. Le représentant du Parti national social-démocrate (PNSD) a souligné au cours de la réunion avec les membres de la délégation d'observation de l'Assemblée que son parti était le seul parti d'opposition face au parti au pouvoir Nour Otan. Le PNSD est un parti de centre gauche et, selon ses dirigeants, son programme se fonde sur l'idéologie de la social-démocratie et les principes de liberté, de justice et de solidarité.

30. La Constitution garantit la liberté d'expression et interdit la censure. La loi électorale fait obligation aux médias de présenter une couverture objective de la campagne et garantit l'égalité d'accès aux partis politiques. Au cours de la campagne électorale, les médias ont couvert les activités de tous les partis en lice. Cela étant, les experts des médias qui se sont entretenus avec la délégation de l'Assemblée au cours des réunions d'information conjointes le 19 mars ont souligné que l'environnement médiatique en général avait été caractérisé ces dernières années par une absence de sources indépendantes et un cadre juridique restrictif. Il y a eu des cas de sanctions disproportionnées et excessives pour violations administratives. Tous les partis ont eu recours aux médias sociaux durant la campagne électorale. En raison de contraintes financières, certains partis, par exemple le PNSD ont privilégié les outils des médias sociaux pour atteindre les électeurs.

31. Selon le BIDDH et son suivi médiatique de la campagne électorale, les radiodiffuseurs publics ont consacré la plupart des informations politiques des heures de grande écoute aux activités du Président, contre seulement de 0 % à 10 % aux participants aux élections. La couverture médiatique des activités de la plupart des partis était positive ou neutre, alors que le parti Nour Otan était présenté de manière exclusivement positive.

32. La délégation d'observation de l'Assemblée a noté avec satisfaction que les autorités du Kazakhstan avaient invité un grand nombre d'observateurs internationaux sans aucune restriction (817 observateurs ont été accrédités par la CEC) de différentes organisations internationales, dont les observateurs de longue durée du BIDDH.

5. Le jour du scrutin

33. Le jour du scrutin a été bien organisé et les électeurs ont pu exprimer leur choix dans le calme et sans contrainte. Les membres de la délégation de l'Assemblée ont constaté un grand nombre d'erreurs procédurales et de graves irrégularités durant le vote et le décompte des voix par les membres des bureaux de vote qu'ils ont visités, mais sans intention de falsifier les résultats.

34. Les membres de la commission ad hoc de l'Assemblée ont relevé un certain nombre d'insuffisances techniques dans les bureaux de vote qu'ils ont visités:

- des cas de confusion concernant les adresses des électeurs;
- dans quelques bureaux de vote, un nombre élevé – suspect – d'électeurs inscrits sur les listes électorales supplémentaires et des signatures identiques sur les listes électorales;
- dans beaucoup de bureaux de vote, la présence de panneaux d'affichage avec la photo du Président qui est également dirigeant de l'un des partis politiques en lice;
- des cas de non-respect involontaire des procédures de décompte des voix ont été relevés dans quelques bureaux de vote;
- des cas de non-respect involontaire des procédures d'établissement des protocoles de vote ont été relevés;
- quelques bureaux de vote étaient surpeuplés;
- dans de nombreux bureaux de vote, en particulier dans les zones rurales, les membres des bureaux de vote connaissaient mal les procédures de décompte des voix;
- dans de nombreux bureaux de vote, il y avait très peu d'observateurs de la société civile ou de partis politiques, à l'exception du parti au pouvoir, Nour Otan;
- dans l'ensemble, les bureaux de vote étaient inaccessibles ou difficiles d'accès pour les personnes handicapées.

35. Le 22 mars 2016, la CEC a annoncé les résultats définitifs des élections législatives anticipées. Le parti Nour Otan a recueilli 82,20 % des voix et 84 sièges, Ak Zhol, 7,18 % des voix et 7 sièges, le Parti communiste populaire du Kazakhstan (PCPK), 7,14 % des voix et 7 sièges. Les autres partis n'ont pas atteint le seuil des 7 %: le Parti patriotique démocratique populaire «Auy» a obtenu 2,01 % des voix, le Parti national social-démocrate (PNSD), 1,18 % et le Birlik, 0,29 %. Le taux de participation s'est élevé à 77,12 %.

6. Conclusions et recommandations

36. La commission ad hoc de l'Assemblée est parvenue à la conclusion que les élections législatives anticipées tenues le 20 mars 2016 au Kazakhstan ont été bien organisées; elle a constaté certains progrès, tout en indiquant que le pays avait encore beaucoup de chemin à parcourir pour satisfaire à ses engagements internationaux en matière d'élections démocratiques.

37. En ce qui concerne le jour du scrutin, la commission ad hoc a indiqué que les citoyens du Kazakhstan ont pu exprimer leur choix dans le calme et sans contrainte; un certain nombre d'erreurs procédurales et de graves irrégularités ont néanmoins été constatées durant les phases de vote et de décompte des voix. Même si la non-conformité des procédures de décompte peut être considérée comme étant non intentionnelle, la commission ad hoc de l'Assemblée demande aux autorités compétentes du Kazakhstan de prendre des mesures appropriées pour éviter ce type d'irrégularités à l'avenir. Une formation systématique des membres des bureaux de vote, en particulier dans les zones rurales, est requise afin d'améliorer leur connaissance des procédures de vote et de décompte des voix.

38. En ce qui concerne la législation électorale, la commission ad hoc a relevé qu'en dépit de certaines améliorations au cours des dernières années, elle demeure restrictive à maints égards, en particulier en ce qui concerne le seuil – élevé – de 7 % à atteindre par les partis politiques pour pouvoir entrer au parlement, l'interdiction des coalitions électorales, la représentation inégale des partis politiques dans les commissions électorales et le système d'attribution des sièges après le jour du scrutin par décision d'un organe de direction d'un parti. De plus, la loi électorale ne prévoit pas de mesures pour renforcer la participation des femmes aux élections. Par conséquent, la commission ad hoc de l'Assemblée salue l'engagement des autorités du Kazakhstan de réformer le cadre juridique électoral en 2017, ce qui devrait se faire en étroite coopération avec la Commission de Venise dont le Kazakhstan est membre à part entière depuis 2011.

39. En ce qui concerne la campagne électorale, la commission ad hoc considère que la campagne a été discrète et sobre; les partis politiques ont pu faire campagne de manière relativement libre. Alors que la participation de six partis semble avoir donné un certain choix aux électeurs, la vie politique au Kazakhstan requiert un environnement plus ouvert et plus concurrentiel pour permettre le bon fonctionnement d'un véritable multipartisme qui est une condition essentielle pour assurer durablement la stabilité démocratique du Kazakhstan.

40. En ce qui concerne la couverture médiatique de la campagne électorale, la législation garantit la liberté d'expression et interdit la censure; elle oblige les médias à présenter une couverture objective de la campagne et garantit l'égalité d'accès aux partis politiques. Différents interlocuteurs ont indiqué à la commission ad hoc de l'Assemblée que la couverture médiatique du parti au pouvoir Nour Otan avait été assurée de manière exclusivement positive et que les radio-diffuseurs financés par l'Etat avaient consacré la majeure partie des informations politiques aux heures de grande écoute aux activités du Président.

41. Pour la commission ad hoc de l'Assemblée, l'invitation reçue des autorités du Kazakhstan à observer les élections législatives anticipées de 2016 tendait à indiquer que la législation et les pratiques électorales pouvaient être l'un des grands domaines d'une future coopération entre le Kazakhstan et le Conseil de l'Europe.

Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc

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

- Jordi XUCLÀ (Espagne, ADLE), Président de la commission ad hoc

Groupe du parti populaire européen (PPE/CD)

- Marie-Christine DALLOZ, France
- Karin STRENZ, Allemagne
- Attila TILKI, Hongrie

Groupe socialiste (SOC)

- Denis BAYKAL, Turquie
- Paolo CORSINI, Italie
- Marianne MIKKO, Estonie

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

- Jordi XUCLÀ, Espagne
- Karl GARDARSSON, Islande

Groupe des conservateurs européens (CE)

- Ingebjørg GODSKESEN, Norvège
- Erkan KANDEMIR, Turquie

Secrétariat

- Chemavon CHAHBAZIAN, Chef de la Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
- Franck DAESCHLER, Assistant administratif principal, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire, Secrétariat de l'Assemblée parlementaire
- Danièle GASTL, Assistante administrative, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire, Secrétariat de l'Assemblée parlementaire

Annexe 2 – Programme de l'observation des élections législatives anticipées au Kazakhstan

Vendredi 18 mars 2016

- 11h00–11h45 Réunion de la commission ad hoc:
- Ouverture de la réunion par M. Jordi Xuclà, chef de la délégation
 - Modalités pratiques et logistiques par le secrétariat
- 13h00-13h15 Discours de bienvenue par:
- M^{me} Marietta Tidei, coordinatrice spéciale des observateurs de courte durée de l'OSCE/BIDDH
 - M. Jordi Xuclà, chef de la délégation de l'APCE
 - M. Geir Joergen Bekkevold, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE
- 13h15-13h30 Remarques introductives:
- Ambassadeur Gyorgy Szabo, chef du bureau des programmes de l'OSCE/BIDDH à Astana
- 13h30-15h00 Briefing par l'équipe de l'observation des élections de la mission de l'OSCE/BIDDH:
- Introduction et aperçu des observations à ce jour – Ambassadeur Boris Frlec, Chef de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH
 - Campagne électorale et minorités nationales, M. Vadim Zhdanovich, analyste politique
 - M. Marc Fumagalli, analyste minorités nationales
 - Cadre juridique, règlements de la campagne et plaintes – M^{me} Meaghan Fitzgerald, analyste juridique
 - Environnement médiatique – M. Ivan Godarsky, analyste médias
 - Questions et réponses
 - M. Valeriu Mija, expert sécurité
- 15h00-15h45 Administration électorale – M. Marat Sarsembaev, membre de la Commission centrale électorale
- 16h00-19h00 Réunions avec des représentants des partis politiques:
- M. Askar Myrzakhmetov, premier vice-président, M^{me} Natalya Godumova, Parti populaire démocratique Nur Otan
 - M. Turgun Syzdykov, secrétaire du Comité central, M. Viktor Smirnov, responsable adjoint de la campagne, Parti communiste populaire du Kazakhstan
 - M. Azat Peruashev, président, et M^{me} Ekaterina Nikitinskaya, présidente adjointe, Ak Zhol Parti démocrate du Kazakhstan
 - M. Askhat Rakhimzhanov, chef adjoint du bureau de la campagne, Parti national social-démocrate
 - M. Rustem Zholaman, chef du bureau central, Parti national démocratique Auyt
 - M. Bolat Baikadamov, président adjoint et candidat, M. Tolegen Kuanyshhev, président adjoint, et M^{me} Roza Kuanyshbayeva, membre, parti Birlik
- 19h00-19h30 Réunion avec les interprètes et chauffeurs pour les équipes de l'APCE déployées à Astana
- 19h30 Réunion des chefs de délégations

Samedi 19 mars 2016

- 09h00-10h15 Tour de table avec les représentants des médias
- M^{me} Diana Okremova, directrice, Centre juridique des médias
 - M^{me} Marzhan Yelshibayeva, spécialiste médias
- 10h30-11h45 Table ronde avec des représentants de la société civile
- M. Nurlan Yerimbetov, président de l'Alliance civile du Kazakhstan

- M. Ilyas Adilbayev, Directeur par intérim de la branche Astana, Bureau international des droits de l'homme et de l'Etat de droit du Kazakhstan
- 11h45-12h30 Briefing par l'OSCE/BIDDH sur les procédures et les formulaires le jour des élections:
 - Procédures le jour des élections – M. Kakha Inaishvili, analyste élections
 - Formulaire d'observation – M. Anders Eriksson, analyste statistiques
 - Questions et réponses
- 12h30-13h00 Réunion avec les observateurs de longue durée de l'OSCE/BIDDH basés à Astana
- 13h00 Réunion avec les interprètes et chauffeurs pour les équipes de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE/BIDDH déployées à Astana

Dimanche 20 mars 2016

- 06h30 Observation de l'ouverture des bureaux de vote
- 07h00-20h00 Observation des élections
- Après 20h00 Observation de la fermeture des bureaux de vote, du dépouillement et de la présentation des résultats

Lundi 21 mars 2016

- 08h30-09h30 Réunion de la commission ad hoc
 - Débriefing par les membres de la commission ad hoc
- 09h30-11h00 Réunion des chefs de délégations
- 14h30 Conférence de presse conjointe

Annexe 3 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections

Les élections au Kazakhstan ont été bien organisées et marquées par quelques progrès mais les critères de l'OSCE en matière électorale sont encore loin d'être pleinement remplis, selon les observateurs internationaux

Strasbourg, 21 mars 2016 – Les élections législatives anticipées du 20 mars ont été bien organisées et certains progrès enregistrés mais le Kazakhstan a encore du chemin à parcourir pour satisfaire pleinement aux critères fixés par l'OSCE en matière d'élections démocratiques, ont conclu les observateurs internationaux dans une déclaration préliminaire publiée aujourd'hui. Le cadre juridique restreint les droits civils et politiques fondamentaux et une réforme globale est nécessaire. Parmi les points positifs, l'enregistrement des candidats a été inclusif et six partis ont pu participer aux élections.

Les autorités ont invité les observateurs internationaux dans un esprit d'ouverture et sans imposer de restrictions. Le jour du scrutin, les observateurs ont relevé de graves erreurs de procédure et des irrégularités durant le vote et les opérations de dépouillement et de collecte des résultats.

«Il est évident que le Kazakhstan a encore beaucoup à faire pour respecter ses engagements en matière électorale, bien que des progrès aient été enregistrés. Le parti au pouvoir a été clairement avantagé par rapport aux autres au cours de ces élections et, quoique les partis aient pu généralement faire campagne librement, les électeurs ne bénéficient toujours pas d'un choix politique réellement satisfaisant», a affirmé Marietta Tidei, Coordinatrice spéciale et Chef de la mission d'observation de courte durée de l'OSCE. «D'importantes réformes juridiques sont nécessaires pour protéger les droits des citoyens et nous espérons que le Parlement nouvellement élu trouvera la volonté politique d'engager le pays dans un processus de réforme en profondeur que nous sommes prêts à soutenir.»

Dans l'ensemble, les candidats en lice ont pu faire campagne librement dans tout le pays, malgré des restrictions juridiques concernant la tenue des réunions publiques. Selon le communiqué des observateurs, la participation de six partis a donné un certain choix aux électeurs même si le fait que la plupart des candidats ne contestaient pas directement l'hégémonie du parti au pouvoir a limité la portée réelle de ce choix politique. La position dominante du parti au pouvoir à tous les échelons du Gouvernement et de l'Administration depuis de nombreuses années a brouillé, en réalité, la distinction entre Etat et parti.

«Le jour du scrutin, les élections se sont déroulées dans le calme, et les citoyens kazakhs ont pu exprimer leur choix sans contrainte. S'agissant de la législation et de la campagne électorale, la délégation de l'APCE salue l'engagement des autorités à réformer le cadre juridique en 2017», a déclaré Jordi Xuclà, Chef de la délégation de l'APCE. «Cette campagne électorale a montré également que le Kazakhstan avait besoin d'un environnement politique plus ouvert et concurrentiel, ce qui est une condition essentielle pour assurer durablement la stabilité démocratique. La réforme juridique devrait être menée en étroite coopération avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe dont le Kazakhstan est membre à part entière.»

Tout en relevant que les lois régissant les élections visent à garantir les droits civils et politiques fondamentaux, les observateurs ont affirmé qu'il fallait réformer le cadre juridique pour qu'il satisfasse pleinement aux obligations et normes internationales que le Kazakhstan s'est engagé à respecter. Malgré les précédentes recommandations de l'OSCE/BIDDH, il existe toujours des restrictions indues aux droits de vote et aux libertés de réunion et d'expression.

«Pour que les autorités honorent pleinement leur engagement déclaré à tenir des élections démocratiques, elles doivent procéder à une réforme juridique globale, comportant des mesures qui suppriment les restrictions aux droits de vote et aux libertés de réunion et d'expression», a déclaré Geir Joergen Bekkevold, Chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. «Des progrès concrets dans ces domaines contribueront grandement à garantir un plus grand pluralisme politique et je suis prêt à travailler avec mes collègues au sein du Parlement nouvellement élu pour soutenir ce processus.»

Selon le communiqué, la Constitution garantit la liberté d'expression et interdit la censure mais les sanctions prévues par la législation régissant les médias étouffent le débat public et empêchent l'expression d'opinions divergentes. Point positif, les médias financés par l'Etat déploient des efforts notables pour satisfaire aux exigences formelles en matière d'égalité d'accès des candidats à leurs organes. Toutefois, l'un des partis n'a pas bénéficié d'une grande couverture médiatique pour exposer son programme et, dans l'ensemble, les médias n'ont guère fait d'analyses approfondies permettant aux électeurs d'en apprendre davantage sur les candidats et leurs politiques. La plupart des reportages se sont largement étendus sur les activités du Président et le parti au pouvoir a exploité à son profit sa position dominante.

«L'observation et l'évaluation de ces élections ont mis en lumière des failles importantes dont la restriction des droits civils et politiques fondamentaux, l'absence de choix politique réel pour les électeurs, le manque de pluralisme parmi les opinions exprimées dans les médias et de graves irrégularités de procédure le jour du scrutin», a déclaré M. l'Ambassadeur Boris Frlec, Chef de la mission d'observation de longue durée des élections de l'OSCE/BIDDH. «Je sais que le BIDDH est prêt à aider les autorités à mettre en œuvre nos recommandations dans le cadre des réformes électorales prévues en 2017.»

La Commission électorale centrale (CEC) a agi avec professionnalisme et ouvert ses réunions aux observateurs ainsi qu'aux représentants des médias et des partis politiques. En revanche, les commissions électorales de niveau inférieur ont tenu des réunions en fonction des circonstances et sans en informer les intéressés, ce qui a limité la transparence du processus. La loi électorale vise à garantir la représentation des partis politiques au sein des commissions électorales mais ne comporte pas de mécanisme assurant le respect de ce principe. Selon le communiqué, un candidat aux élections a été largement sous-représenté au sein des commissions électorales de niveau inférieur.

L'enregistrement des candidats a été inclusif et la CEC a inscrit l'ensemble des 234 candidats désignés par six partis politiques avant la date butoir légale du 19 février. Aux termes de la loi, il n'est pas possible de se présenter aux élections en tant que candidat sans étiquette et les partis politiques ne sont pas autorisés à former des coalitions électorales, contrairement aux critères fixés par l'OSCE et à d'autres obligations et normes internationales, ont fait remarquer les observateurs.

La nouvelle obligation pour la CEC de faire rapport deux fois par mois, pendant la campagne, sur le financement et les dépenses des partis est une évolution positive mais le manque d'information sur les donateurs et sur la façon dont les fonds de campagne sont utilisés a limité la transparence.

Le scrutin a été organisé avec efficacité le jour des élections mais de graves erreurs de procédure ainsi que d'autres irrégularités ont été observées pendant le vote et les opérations de dépouillement et de collecte des résultats. Les observateurs ont relevé des indices de bourrage d'urnes, d'ajout d'un très grand nombre de noms aux listes d'électeurs le jour des élections ainsi que de vote de groupe et par procuration. Les commissions électorales de circonscription n'ont pas, dans leur majorité, suivi les procédures visant à garantir la cohérence et la fiabilité du processus de décompte des voix. Les évaluations négatives des opérations de collecte des résultats étaient souvent liées au non-respect des procédures.