

Doc. 11385
1^{er} octobre 2007

Observation des élections législatives extraordinaires au Kazakhstan (18 août 2007)

Rapport
Bureau de l'Assemblée
Rapporteur: M. David Wilshire, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

Des progrès encourageants ont été observés lors des élections législatives du 18 août 2007, que ce soit pendant la période préélectorale ou pendant le scrutin. Plusieurs défaillances, dont certaines sont graves, ont toutefois été observées, notamment en ce qui concerne certains aspects du nouveau cadre juridique, le décompte des voix et le dépouillement, qui ne sont pas conformes aux normes européennes en matière d'élections démocratiques.

I. 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 pour établir un dialogue politique visant à promouvoir les principes de la démocratie parlementaire, la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales au Kazakhstan. Le 25 juin 2007, à l'invitation du ministre des Affaires étrangères kazakh, le Bureau de l'Assemblée a décidé de mettre en place une commission ad hoc de 5 membres représentant chacun un des groupes politiques à l'Assemblée, pour observer les élections législatives extraordinaires au Kazakhstan, prévues le 18 août 2007, et a nommé M. David Wilshire (Royaume-Uni / EDG) président et rapporteur de la commission ad hoc.

2. La composition de la commission ad hoc s'appuie sur les propositions des groupes politiques représentés à l'Assemblée:

Groupe socialiste (SOC)

M. Piotr GADZINOWSKI Pologne

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

M^{me} Corien W.A. JONKER Pays-Bas

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

M. Paul WILLE Belgique

Groupe des démocrates européens (GDE)

M. David WILSHIRE Royaume-Uni

Groupe pour la Gauche unitaire européenne (GUE)

M. Hakki KESKIN

Allemagne

Secrétariat

M. Bas KLEIN, adjoint au chef du Secrétariat, Unité de coopération interparlementaire et d'observation des élections

M^{me} Daniele GASTL, assistante, Unité de coopération interparlementaire et d'observation des élections

3. La commission ad hoc a agi en tant que membre de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE), qui comprend également les missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et de l'Organisation pour la coopération et la sécurité du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH).

4. Les membres de la commission ad hoc se sont rendus à Astana du 16 au 20 août 2007, où ils ont rencontré, *inter alia*, des représentants des partis politiques, le président de la CEC, le chef de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et ses collaborateurs, ainsi que des représentants de la société civile et des médias. Le programme des réunions de la commission ad hoc figure à l'annexe 1.

5. Le jour de l'élection, La commission ad hoc a déployé trois équipes chargées d'observer les élections à Astana et dans les environs.

6. La MIOE a conclu que les élections législatives extraordinaires du 18 août 2007 au Kazakhstan reflétaient les progrès accomplis pendant la période préélectorale et pendant le scrutin, mais qu'un certain nombre de normes de l'OSCE et du Conseil de l'Europe n'étaient pas respectées, notamment en ce qui concerne certains aspects du nouveau cadre juridique et le décompte des voix. Le communiqué de presse de la MIOE publié au lendemain de sélections est reproduit à l'annexe 2.

7. La commission ad hoc remercie la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH pour son aide logistique, ainsi que les autorités kazakhes, notamment les représentants kazakhs à l'APCE, pour leur coopération et le soutien qu'ils ont apporté à la commission ad hoc dans l'accomplissement de sa mission.

II. Situation politique et juridique

8. Le 12 mai 2007, le Parlement kazakh a adopté une série d'amendements à la Constitution du pays. Ces amendements, *inter alia*, portent le nombre de députés au Majilis (chambre basse du Parlement) de 77 à 107, augmentent le nombre de sénateurs nommés, suppriment la disposition limitant la durée d'exercice du premier président en exercice au Kazakhstan et réduisent la durée du mandat présidentiel de 7 à 5 ans.

9. Le code électoral a été modifié le 19 juin 2007, afin de tenir compte des modifications apportées à la Constitution. Après l'adoption du code électoral modifié, le Président a dissous le Majilis et, le 20 juin 2007, il a demandé l'organisation d'élections extraordinaires pour le 18 août.

10. Les modifications du code électoral ont changé le système d'élection au Majilis. Auparavant, le Majilis était élu au scrutin mixte, principalement majoritaire, 67 sièges étant pourvus au scrutin majoritaire et 10 sièges au scrutin proportionnel. Dans le code électoral modifié, 98 sièges sont pourvus selon un système de représentation proportionnelle de liste fermée, chaque parti présentant une liste unique pour l'ensemble du territoire, et le seuil de représentativité est fixé à 7 % des suffrages exprimés. Les 9 sièges restants sont réservés à des personnes non pas élues mais choisies par l'Assemblée du peuple du Kazakhstan, qui est nommée par le Président. Le fait que 9 sièges au Majilis ne soient pas soumis au vote populaire et que le Sénat soit entièrement constitué de sénateurs nommés va à l'encontre des normes du Conseil de l'Europe en matière d'élections démocratiques, qui prévoient clairement que tous les membres d'une chambre au moins de la législature doivent être élus au suffrage direct.

11. Le code électoral modifié n'admet pas les candidatures individuelles pour les élections au Majilis et stipule que tous les candidats inscrits sur une liste doivent être membres du parti qui enregistre ladite liste. De plus, selon la Constitution amendée, les candidats doivent résider dans leur circonscription depuis 10 ans, contre 5 auparavant. Ces restrictions ne sont pas conformes aux normes du Conseil de l'Europe qui précisent qu'une certaine durée de résidence peut être exigée des nationaux uniquement pour les élections locales et régionales.

12. Les amendements à la Constitution lèvent l'interdiction qui pesait sur les mandats impératifs. D'après la Constitution amendée, les députés perdent leur mandat s'ils quittent le parti sur la liste duquel ils ont été élus, s'ils en sont exclus, ou si leur parti cesse son activité. Cette règle est contraire au principe du mandat libre et indépendant des députés, et confère aux dirigeants un pouvoir disproportionné sur «leurs» élus, au détriment de la transparence et de la responsabilité des élus vis-à-vis des électeurs.

13. Après les élections, les partis dont les listes ont atteint le seuil des suffrages exprimés pour entrer au Parlement répartissent librement les sièges entre les candidats inscrits sur leur liste. Les listes des candidats sont alphabétiques et ne sont pas affichées dans le bureau de vote. Ainsi que l'a relevé la Commission de Venise à d'autres occasions similaires, le procédé n'est pas conforme au principe démocratique fondamental, selon lequel l'électeur est en droit de connaître les conséquences de son vote.

14. Contrairement à la législation antérieure, il est désormais interdit aux partis de constituer des formations électorales ou des coalitions en vue des élections.

15. La convocation d'élections anticipées a surpris certains partis qui n'ont eu que peu de temps pour adapter leur stratégie électorale au nouveau cadre électoral. Ce fut notamment le cas en relation avec l'interdiction de former des coalitions citée plus haut, qui désormais implique de fusionner officiellement plusieurs partis.

16. La convocation des élections anticipées a coupé court à la détermination des autorités kazakhes de mettre en œuvre les recommandations proposés par les MIOE lors des élections précédentes et observées par l'APCE. De ce fait, la plupart des problèmes mentionnés n'ont pas été traités dans le cadre légal de ces élections.

III. Gestion des élections – enregistrement des candidats et des électeurs

17. Ces élections ont été gérées par une administration à quatre niveaux: la Commission électorale centrale (CEC), 16 commissions électorales régionales (CER), 205 commissions électorales territoriales (CET) et 9 727 commissions électorales de bureau de vote (CEB).

18. Chaque commission électorale, quel que soit son niveau, était constituée de 7 membres nommés pour 7 ans. La composition de la CEC pour les présentes élections était régie par les dispositions du précédent cadre électoral, puisque les amendements à la Constitution modifiant la composition de la CEC ne prendront effet qu'après ces élections. Pour celles-ci donc, les membres de la CEC ont été élus par le Majilis sur proposition du Président kazakh. Tous les membres des autres commissions (CER, CET et CEB) ont été élus par leurs Maslikhats respectifs (conseils locaux et régionaux) parmi les noms proposés par les partis politiques et les associations publiques. Les partis politiques peuvent désigner un membre pour chaque commission électorale. Les partis qui ne sont pas représentés dans une commission électorale peuvent envoyer un délégué non élu dans ces commissions.

19. Ce système de désignation a considérablement favorisé le parti Nur Otan au pouvoir, davantage représenté dans les commissions électorales que les autres partis. De plus, le président de presque toutes les commissions électorales était membre de ce parti. Le pluralisme des commissions électorales a, dans une certaine mesure, souffert de cet ensemble de dispositions, ce que l'on peut déplorer.

20. D'une manière générale, les commissions électorales et en particulier la CEC, ont géré le scrutin dans la transparence et avec efficacité. Certaines régions n'ont toutefois pas toujours respecté le principe de séparation entre autorités locales et commissions électorales.

21. Il convient de saluer le fait que la CEC a fait part de son intention de publier les résultats pour chaque commission en liaison avec la publication des résultats agrégés. Si tel est le cas, cela permettra aux parties prenantes et aux particuliers de vérifier que chaque protocole a bien été transmis et que le dépouillement des résultats a été effectué correctement. Au bout du compte, le processus de dépouillement gagnera en transparence et le public aura davantage confiance dans les résultats des élections.

22. Depuis 2004, certaines dispositions du code électoral kazakh autorisent le recours au vote électronique. Pour les élections de cette année, le vote électronique était proposé en option dans 1 512 bureaux de vote et concernait par conséquent environ 33 % de l'électorat. Dans ces bureaux, les électeurs avaient le choix entre le vote classique (avec bulletin de vote) et le vote électronique. Les inquiétudes formulées par la commission ad hoc de l'APCE lors des précédentes élections, à propos du système électronique, n'ont guère été apaisées. Elles portaient, *inter alia*, sur l'absence de certification du système par un organisme indépendant et le fait que le code PIN remis aux électeurs – qui leur permet de s'assurer que leur vote a bien été pris en compte – puisse être utilisé par des tiers qui veulent savoir pour qui les électeurs ont voté. Il convient de noter que de nombreux partis ont fait part de leur scepticisme à l'égard du vote électronique, ce qui indique que la confiance dans ce système reste faible.

23. La commission ad hoc s'est félicité des efforts déployés par les autorités pour améliorer l'exactitude des listes électorales, qui ont en outre été mises en ligne sur le site Web de la CEC et affichées dans les bureaux de vote, de sorte que les électeurs y ont eu accès avant le scrutin. De plus, des lignes téléphoniques spéciales ont été mises en place à Astana et Almaty. Les observateurs de l'APCE ont toutefois noté qu'un certain nombre d'électeurs figuraient sur les listes de plusieurs bureaux de vote, ce qui indique que des améliorations sont encore nécessaires dans ce domaine. Le phénomène est d'autant plus inquiétant qu'au Kazakhstan les listes électorales constituent le principal mécanisme en place visant à prévenir le vote multiple.

24. L'enregistrement était ouvert à tous les partis existants et les 7 partis qui en avaient fait la demande ont bien été enregistrés pour ces élections. Le Parti communiste du Kazakhstan n'a pas proposé de liste en signe de protestation contre le scrutin proportionnel qui remplace le scrutin majoritaire.

25. Pour pouvoir s'inscrire, les partis politiques doivent être dûment enregistrés comme tels au ministère de la Justice. Les conditions d'inscription, ainsi que la procédure de vérification, sont trop draconiennes et la plus petite erreur dans le dossier est fatale, même si toutes les conditions juridiques sont satisfaites. De plus, il revient au ministère de la Justice de d'accepter ou de refuser les demandes, mais il n'est pas tenu de rendre sa décision dans un délai légal. De ce fait, les dossiers de deux partis sont toujours en suspens et ils n'ont pas pu présenter de liste pour ces élections.

IV. Période préélectorale et médias

26. La campagne électorale s'est déroulée dans le calme et dans un climat favorable. La campagne du parti Nur Otan au pouvoir a été la plus longue et la plus visible. On constate une évolution positive par rapport aux élections précédentes, puisque la campagne s'est déroulée sans l'intervention excessive des autorités locales et des pouvoirs publics. Cependant, de nombreux partis se sont plaints du coût élevé de la campagne, notamment du montant des cautions demandées aux candidats et du coût du matériel électoral. La plupart ont eu du mal à avoir accès aux panneaux d'affichage privés.

27. Du matériel de campagne, principalement du parti Nur Otan, était visible dans les locaux des commissions de bureaux de vote, en violation du code électoral. De plus, des bureaux de campagne avaient été installés dans des édifices de l'administration, ce qui participe à la confusion entre Etat, structure du parti et ressources.

28. Par rapport aux élections précédentes, tous les partis ont eu davantage accès aux médias. Cela tient en grande partie à un règlement établi par la CEC, qui, en l'absence de dispositions légales sur les temps d'antenne et les encarts dans la presse, a accordé à l'ensemble des candidats des temps de parole sur les chaînes de télévision et les stations de radio publiques, ainsi que des espaces publicitaires gratuits dans les journaux financés par l'Etat. De plus, deux chaînes publiques ont organisé des débats avec la participation des sept partis, à la demande de la CEC.

29. La liberté de parole et l'absence de censure sont inscrites dans la Constitution, et le code électoral stipule que les médias doivent veiller à rendre objectivement compte de la campagne électorale menée par tous les partis. Cependant, les réglementations en vigueur sur la diffamation et la calomnie portent atteinte au principe de la liberté de parole et peuvent amener les journalistes à s'autocensurer.

30. La mission d'observation des élections du BIDDH/OSCE a constaté que, loin d'être neutres, la plupart des organes de radiodiffusion et la presse écrite, y compris les médias financés par l'Etat, ont clairement pris parti pour le parti Nur Otan au pouvoir dans leur manière de couvrir la campagne.

31. Au Kazakhstan, la structure de la propriété et du contrôle des médias électroniques, majoritairement aux mains de membres ou de proches de la famille présidentielle ou du parti au pouvoir, est un sujet de préoccupation.

V. Jour de l'élection – vote, décompte des voix et dépouillement

32. Le jour de l'élection, aucun incident n'est venu perturber le scrutin, qui s'est déroulé dans le calme et avec efficacité. La commission ad hoc s'est félicité du grand nombre d'observateurs de partis et d'ONG locaux présents dans la majorité des bureaux de vote.

33. Des cas de votes multiples ont été observés à de maintes occasions, y compris par le rapporteur. De plus, des signatures apparemment identiques ont été relevées sur les listes électorales dans un certain nombre de bureaux de vote, ce qui semble indiquer que des cas de vote multiples ont bien eu lieu. D'après les données fournies par la CEC, 1 300 cas de votes électroniques multiples au moins ont été recensés, ce qui laisse douter de la fiabilité du système de vote électronique. Dans les cas de votes multiples observés par le rapporteur, les électeurs concernés figuraient sur les listes de deux bureaux de vote. L'exactitude des listes électorales laissant encore à désirer, il est dès lors permis de douter leur efficacité pour lutter contre le vote multiple.

34. Malheureusement, le déroulement des élections s'est dégradé au moment du décompte des voix et du dépouillement. Dans un nombre important de bureaux de vote, les observateurs internationaux ont été entravés dans leur mission, et dans la majorité des bureaux de vote observés, ils n'ont pas pu voir les bulletins de vote et n'ont pas eu connaissance des choix portés sur les bulletins, ce qui est contraire à la loi. On peut craindre pour la transparence du décompte des voix. Des défaillances graves ont en outre été observées, dont le non respect des procédures légales en matière de décompte des voix, et la falsification, par des membres des CEP, de signatures sur les listes électorales et les protocoles des élections. Dans un grand nombre de bureaux de vote, les protocoles des résultats n'ont pas été affichés, contrairement à ce que dit la loi, privant les électeurs de la possibilité de vérifier l'exactitude du dépouillement.

35. D'après les premiers résultats, un seul parti – Nur Otan, au pouvoir – a franchi le seuil de représentativité requis pour entrer au Parlement. Le taux de participation officiel est de 64,5 %, avec de fortes variations géographiques. A Almaty, principale ville du Kazakhstan, le taux de participation est inexplicablement faible, avec seulement 22,5 %.

36. Bien que le vote électronique ait été proposé à 33 % des électeurs, ils n'ont été que 4 % environ à y avoir recours, ce qui semble confirmer le faible niveau de confiance du public dans ce système.

VI. Conclusions et recommandations

37. Des progrès encourageants ont été observés lors des élections législatives du 18 août 2007, que ce soit pendant la période préélectorale ou pendant le scrutin. Plusieurs défaillances, dont certaines sont graves, ont toutefois été observées, notamment en ce qui concerne certains aspects du nouveau cadre juridique, le décompte des voix et le dépouillement, qui ne sont pas conformes aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'élections démocratiques.

38. La commission ad hoc se félicite de la volonté politique des autorités kazakhes d'organiser des élections plus démocratiques et les met en demeure d'examiner les insuffisances qui subsistent et qui sont présentées dans le présent rapport.

39. Les récentes modifications apportées au cadre juridique marquent à maints égards une régression par rapport à la législation antérieure et ne sont pas conformes aux normes du Conseil de l'Europe. A cet égard, il convient de noter que plusieurs recommandations antérieures concernant le cadre électoral n'ont pas été prises en considération. En conséquence, La commission ad hoc recommande vivement aux autorités kazakhes d'entreprendre une réforme de la Constitution et du code électoral, de sorte que le cadre juridique des élections futures soit conforme aux normes du Conseil de l'Europe. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe devrait être impliquée dans le processus.

40. Le seuil de représentativité étant élevé, un seul parti est représenté au Parlement, une situation qui ne reflète pas la diversité des opinions dans la société kazakhe. Ceci est d'autant plus problématique avec la levée de l'interdiction sur le mandat impératif, le Parlement d'un parti unique pouvant aisément devenir le Parlement d'une opinion unique. Il est évident que ces dispositions entravent le développement d'une démocratie véritablement pluraliste au Kazakhstan. La commission ad hoc recommande par conséquent aux autorités de supprimer le mandat impératif et de revoir à la baisse le seuil de représentativité en prévision des élections à venir.

41. La commission ad hoc se félicite que tous les partis aient eu davantage accès aux médias pendant la campagne. Cependant, vu la structure de la propriété et le contrôle exercé sur les médias au Kazakhstan, La commission ad hoc espère que tous les partis continueront de jouir d'un accès égal aux médias, y compris après la campagne officielle.

42. Malgré une évolution positive des listes électorales, leur exactitude reste problématique. L'inscription des mêmes personnes sur plusieurs listes favorise le vote multiple, comme cela a pu être observé à l'occasion de ces élections. La commission ad hoc recommande par conséquent l'établissement d'un fichier électronique centralisé qui permettra de repérer les inscriptions multiples par une seule et même personne.

Annexe 1

**COMMISSION AD HOC POUR L'OBSERVATION
DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES AU KAZAKHSTAN (18 août 2007)**

16 au 19 août 2007

Programme

Mercredi 15 août 2007

Soirée/nuit

Arrivée des membres de la délégation. Tous se retrouveront à l'aéroport et seront conduits au:

RIXOS PRESIDENT HOTEL
Tauelsizdik, 7 street
ASTANA, 010000
Kazakhstan
astana@rixos.com
Tél.: +7.3172.24 50 50
Fax: +7.3172.24 27 60

Jeudi 16 août 2007

Hôtel Intercontinental

12h00 Réunion de la commission ad hoc

Programme du briefing joint (suite)

13h00 Accueil par les chefs de délégation
13h30 Analyse politique par le chef de la Mission de l'OSCE à Astana
14h00 Briefings par la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH
15h30 Réunion avec le président de la CEC
16h30 Table ronde avec des représentants d'ONG

Vendredi 17 août 2007

Hôtel Intercontinental

Programme du briefing joint

09h00 Réunion avec les partis politiques
11h00 Table ronde avec des représentants des médias
12h00 Modalités pratiques
13h00 Déjeuner

Après-midi: déploiement dans les régions

Samedi 18 août 2007

Observation des élections législatives

Dimanche 19 août 2007

09h00 Réunion de la commission ad hoc
16h00 Conférence de presse (tbc)

Soirée / nuit: Départ des membres de la délégation

Lundi 20 août 2007

Départ des membres de la délégation (suite)

Annexe 2**MISSION INTERNATIONALE D'OBSERVATION DES ÉLECTIONS****Elections législatives, République du Kazakhstan, 18 août 2007****COMMUNIQUÉ DE PRESSE****Elections au Kazakhstan: un bilan mitigé**

Astana, 19 août 2007 – Si l'on a observé des progrès encourageants lors des élections législatives de 2007 au Kazakhstan, il n'en demeure pas moins que les normes internationales n'ont pas toutes été respectées, notamment en ce qui concerne certains aspects du nouveau cadre juridique et le décompte des voix, a conclu la mission internationale d'observation des élections présente sur place lors des élections du 18 août.

Le vote, qui s'est déroulé dans le calme, a suscité l'approbation des observateurs. Le décompte des voix a, en revanche, laissé à désirer dans plus de 40 % des bureaux de vote visités, principalement en raison de problèmes de procédure et du manque de transparence.

«Malgré les réserves évoquées dans le rapport, je crois que ces élections contribuent à faire avancer le Kazakhstan sur la voie de la démocratie» a déclaré le sénateur Consiglio Di Nino, coordinateur spécial pour les observateurs de courte durée de l'OSCE et chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de cette organisation.

Selon David Wilshire, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, «Construire une démocratie est une tâche longue et difficile. Les progrès du peuple kazakh sont bien réels. Je ne suis pas étonné qu'il reste beaucoup à faire mais cela m'attriste que, parmi les problèmes qui subsistent, certains touchent à des questions fondamentales.»

L'ambassadeur Lubomir Kopaj, qui dirige la mission d'observation des élections de longue durée au sein du Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH), a souligné que le processus de réforme de la loi électorale, interrompu par la tenue de ces élections anticipées, devait reprendre au plus vite. «Les autorités kazakhes ont montré leur volonté d'améliorer le processus électoral mais nos observations mettent en évidence que le Kazakhstan doit encore faire beaucoup de progrès.»

Durant la période préélectorale, il a été plus facile aux candidats de faire passer leur message aux électeurs. Aucun candidat n'a été exclu lors de l'enregistrement. La commission électorale centrale a travaillé dans la transparence, adopté de nombreuses décisions visant à réglementer le processus électoral et mené une vaste campagne d'éducation des électeurs. Les autorités se sont montrées coopératives avec les observateurs.

Pourtant, un ensemble de dispositions légales restrictives font obstacle à l'établissement d'un système pluraliste de partis politiques et réduit la responsabilité des élus devant les électeurs. Parmi ces dispositions: le seuil élevé à atteindre pour être représenté au parlement, le fait que les partis ne choisissent qu'après les élections ceux de leurs candidats qui deviennent parlementaires et la limitation abusive du droit à se présenter à des fonctions publiques.

De plus, l'attribution de 9 des 107 sièges de la chambre basse du parlement ne résulte pas du vote démocratique mais de nominations et le parti au pouvoir, Nur Otan, a été favorisé par les autorités et les médias publics.