



Strasbourg, le 18 mars 2008

CDL-AD(2008)003
Or. angl.

Avis n° 390 / 2006

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS CONJOINT INTÉRIMAIRE
SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS
AU CODE ÉLECTORAL
DE LA RÉPUBLIQUE D'AZERBAÏDJAN**

**par la Commission de Venise
et
l'OSCE/BIDDH**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 74^e session plénière
(Venise, 14-15 mars 2008)**

**sur la base des observations de
M. Aivars ENDZINS (Membre, Lettonie)
M. Peter PACZOLAY (Membre, Hongrie)
M. Jessie PILGRIM (Expert, OSCE/BIDDH)**

I. Introduction

1. Le présent avis conjoint sur le projet d'amendements¹ au code électoral de l'Azerbaïdjan (code électoral) a été établi par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

2. En avril et novembre 2007 et en février 2008, des représentants de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise ont rencontré les autorités de la République d'Azerbaïdjan pour étudier les modifications qui pourraient être apportées au code électoral (CDL(2003)047). Le projet d'amendements a été examiné lors de réunions tenues en 2007 et 2008. A l'issue de la réunion de février 2008, il a été convenu que l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise prépareraient le présent avis conjoint, sur la base du projet d'amendements (CDL(2008)029), des échanges de vues avec les autorités et des changements supplémentaires que les autorités ont déclaré vouloir inclure dans le texte final qui serait soumis au Parlement (Milli Majlis) pour examen.

3. Le projet d'amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan doit être examiné dans le contexte des évaluations précédentes du code électoral par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Les six documents les plus récents et les plus importants sont l'Avis final sur les amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan du 25 octobre 2005 (CDL-AD(2005)029), le rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2005 (ODIHR.GAL/7/06), l'Evaluation conjointe finale du code électoral de l'Azerbaïdjan du 1^{er} septembre 2003 (CDL-AD(2003)015), le rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle de 2003 (FR03), les Recommandations conjointes du 1^{er} juin 2004 (CDL-AD(2004)016rev et JR04) et l'Avis intérimaire sur les amendements proposés au Code électoral de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2005)018). Ces documents, qui sont liés entre eux, contiennent d'importantes propositions pour améliorer le code électoral et mettre en place un cadre juridique pour organiser les élections conformément aux normes internationales. Le présent avis réaffirme les recommandations susmentionnées.

4. Le projet d'amendements prend en compte certaines des recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Il s'agit d'une évolution positive. Bien que les amendements soient un progrès, des domaines de préoccupation demeurent, notamment la composition des commissions électorales et la nécessité de trouver une solution pour protéger les droits électoraux. En ce qui concerne la composition des commissions électorales, aucun changement n'a été apporté par les amendements. Une table ronde sur la composition de la commission électorale co-organisée par le Conseil de l'Europe et l'IFES s'est tenue à Bakou le 9 novembre 2007. Diverses propositions sur la composition des commissions ont été étudiées. En examinant le projet d'amendements au code électoral, le Parlement pourrait tenir compte des résultats de la table ronde susmentionnée. En ce qui concerne la nécessité de trouver une solution efficace pour protéger les droits électoraux, des amendements importants ont été proposés mais ils doivent être améliorés avant d'être soumis au Parlement pour examen.

5. Dans ce contexte, il doit être rappelé que le rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) sur le « Respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan » dans le chapitre sur la réforme électorale (3.1.2.) indiquait également que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait noté que la législation électorale n'avait pas été modifiée à temps pour les

¹ Les amendements examinés comprennent 56 articles proposés dans une traduction non officielle (Doc CDL(2008)029). Tout avis reposant sur la version traduite d'une loi est tributaire d'éventuelles inexactitudes d'interprétation.

nouvelles élections dans le sens des recommandations formulées à plusieurs reprises par la Commission de Venise. L'Assemblée a notamment invité les autorités azerbaïdjanaises :

« - à modifier les dispositions relatives à la composition des commissions électorales à tous les niveaux, afin que l'administration électorale jouisse de la confiance des électeurs et de toutes les parties prenantes au scrutin ;

- à rendre plus efficace la procédure de traitement des plaintes et recours en matière électorale, avec l'aide de la Commission de Venise (article 52). »

6. Comme susmentionné, les amendements tiennent compte de certaines recommandations et sont un progrès notable. Cependant, le degré d'incidence positive des amendements à la loi dépendra en fin de compte de la bonne foi et de la volonté politique dont feront preuve les institutions et les autorités publiques chargées de mettre en œuvre et de faire respecter la loi.

7. Certaines recommandations précédentes ne sont pas prises en compte dans les amendements ou en partie seulement. Les recommandations précédentes, considérées comme importantes pour l'élection présidentielle de 2008, sont mentionnées dans la conclusion du présent avis conjoint.

8. Le présent avis conjoint intérimaire, qui a été établi sur la base des observations de MM. Pilgrim, expert de l'OSCE/BIDDH, et Endzins et Paczolay, experts de la Commission de Venise, a été adopté par la Commission de Venise à sa 74^e session plénière (Venise, 14-15 mars 2008). L'avis conjoint a été transmis aux autorités de la République d'Azerbaïdjan immédiatement après la session.

II. Examen des amendements

1. Ingérence dans les processus électoraux

9. Un amendement s'efforce de traiter le problème de l'ingérence dans les processus électoraux en introduisant un nouvel article 11¹. Cet amendement interdit l'ingérence illégale « de personnes morales, d'agents d'organismes publics ou de municipalités et d'autres personnes physiques » dans le fonctionnement des commissions électorales et des processus électoraux. Le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 6 novembre 2005 a noté plusieurs cas d'ingérence de ce type, et la première recommandation du rapport était de régler ce problème. Cet amendement, s'il est appliqué avec efficacité, pourrait améliorer l'administration des processus électoraux. Cependant, comme l'indiquait le rapport de l'OSCE/BIDDH, deux décrets présidentiels et d'autres dispositions légales interdisant l'ingérence n'ont pas été effectivement appliqués par les autorités. Cet amendement ne corrigera les irrégularités antérieures que dans la mesure où les autorités l'appliqueront de bonne foi. Il est néanmoins un ajout positif au code électoral.

2. Eligibilité

10. L'interprétation et la mise en œuvre de l'article 13.3.4 du code électoral (obligations envers des pays étrangers) ont été un problème lors des élections précédentes. La Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 1^{er} août 2003, a interprété le libellé « n'ayant aucune obligation envers d'autres Etats » de la disposition de l'article 100 de la Constitution. Cette disposition fait partie des exigences auxquelles doivent se conformer les candidats à la fonction présidentielle. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a souligné que le droit de vote garanti par la Constitution était l'une des caractéristiques principales d'un Etat démocratique. Le droit d'élire des représentants qui siégeront dans différents organes publics est fondamental dans

une démocratie. Le droit des citoyens de participer à l'administration des affaires publiques et le droit de vote sont inscrits dans la Constitution (articles 55 et 56).

11. En ce qui concerne la signification juridique du libellé « n'ayant aucune obligation envers d'autres Etats » de la disposition, la Cour a expliqué que selon le régime accordant la permission de séjourner dans un pays, un étranger peut être soumis à différentes obligations envers l'Etat dans lequel il réside, notamment l'enregistrement, l'interdiction de quitter le lieu de résidence ou le territoire de l'Etat pendant une période dépassant une durée fixée, le paiement de l'impôt dans certains cas, l'inscription au service militaire à partir d'un certain âge, voire d'autres obligations conformes à la législation de cet Etat.

12. La Cour constitutionnelle a considéré que la signification juridique du libellé de la disposition de l'article 100 de la Constitution « n'ayant aucune obligation envers d'autres Etats » supposait l'existence d'obligations fondées sur des liens de subordination et de dépendance entre un citoyen et d'autres Etats. L'arrêt de la Cour constitutionnelle n'a donc pas résolu l'ambiguïté qui existe dans l'article 13.3.4.

13. Un amendement à l'article 13.3.4 vise à en préciser le sens en donnant une définition d'une obligation envers un pays étranger qui pourrait invalider une candidature. Cet amendement ne résout pas l'ambiguïté de l'article mais il introduit un élément chronologique qui indique précisément quand l'article *ne peut pas* être appliqué. L'amendement prévoit que l'obligation doit découler d'une « affiliation stable, constante et permanente liée à une période de séjour à l'étranger de plus de sept ans » (sic). En conséquence, bien que le champ d'application de l'article soit encore large, il existe un élément chronologique qui limite son application. Cet amendement doit être considéré comme positif même s'il pourrait être plus clair dans le sens où il ne s'applique qu'à des personnes vivant à l'étranger au moment des élections.

3. Annulation de l'inscription d'un candidat

14. Un amendement à l'article 113.2 exige que l'annulation de l'inscription d'un candidat (ou d'un groupe de campagne référendaire) repose sur un « verdict judiciaire exécutoire » ou un « arrêt judiciaire relatif au délit administratif ». Il s'agit d'une amélioration par rapport au texte actuel de l'article 113.2. Cependant, les motifs d'annulation demeurent très larges (douze paragraphes complets après amendement). Afin de protéger la présomption d'innocence et le droit de recours, les autorités azerbaïdjanaises ont convenu que le texte final des amendements examinés par le Parlement (Milli Majlis) indiquerait clairement que l'annulation ne peut se produire que si une décision judiciaire définitive est rendue après l'épuisement de toutes les voies de recours. Compte tenu de cette précision supplémentaire, et du moment que les mêmes protections fondamentales exigées pour un procès pénal s'appliquent aux poursuites engagées pour un délit administratif, l'amendement peut être considéré comme une étape importante.

4. Réglementation de la Commission électorale centrale relative aux organismes réalisant des sondages à la sortie des urnes

15. L'amendement introduisant le principe d'une accréditation, par la Commission électorale centrale, des organismes réalisant des sondages à la sortie des urnes est préoccupant. Cet amendement, ajouté à l'article 25.2.23, donne à la Commission électorale centrale le pouvoir d'accréditer ces organismes. Ces sondages étant, comme leur nom l'indique, réalisés à la sortie des urnes et après le vote, il n'y a aucune raison que ces organismes soient accrédités par la Commission électorale centrale. Cet amendement préoccupant semble remettre en cause le droit des personnes à s'exprimer librement (protégé par l'article 47 de la Constitution de l'Azerbaïdjan) et des médias à se réunir et à présenter des informations au public.

(l'article 50 de la Constitution de l'Azerbaïdjan énonce que « *chaque personne doit avoir le droit de chercher, recevoir, transmettre et diffuser des informations* »).

16. Cet amendement ne correspond à aucune recommandation précédente. On voit mal en quoi il est nécessaire et le préjudice qu'il pourrait causer est important.

5. Bureaux de vote pour les électeurs militaires

17. Un amendement à l'article 35.5 s'efforce de tenir compte des recommandations du rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 6 novembre 2005 concernant les irrégularités observées lors de la mise en place des bureaux de vote et la nomination du personnel électoral pour les électeurs militaires². Les préoccupations soulevées dans les recommandations portaient sur le fait que l'article 35.5 n'était pas appliqué à titre exceptionnel, comme il devrait l'être, mais qu'il était devenu la règle au lieu de l'exception. Par ailleurs, l'article 35.5 (mise en place de circonscriptions électorales [pour le référendum]) semblait être appliqué arbitrairement sans critères objectifs et cohérents. En outre, l'article 35.5 mentionne la création de bureaux de vote spéciaux destinés aux électeurs militaires pour lesquels les autorités militaires de l'Azerbaïdjan prévoient un « régime spécial » pour un ou plusieurs membres des forces armées. Ces « régimes spéciaux » étant couverts par le secret militaire, peu d'informations existent à leur sujet. Néanmoins, la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH a évalué avec certitude que plus de 71.000 électeurs ont voté dans des bureaux de vote destinés aux électeurs militaires lors des élections législatives de 2005³.

18. L'amendement à l'article 35.5 ne tient pas compte des recommandations. Il exige simplement que la mise en place des bureaux de vote militaires soit prévue dans une décision de la Commission électorale centrale. On pourrait accepter que l'Azerbaïdjan connaisse des problèmes de sécurité particuliers mais l'amendement ne donne aucune définition des « régimes spéciaux » et les autorités militaires d'Azerbaïdjan conservent le pouvoir illimité de mettre en place des bureaux de vote « à régime spécial ».

6. Badges d'observateurs

19. Un amendement à l'article 36.6 prévoit de fournir des badges d'identification aux observateurs placés dans les bureaux de vote. Cet amendement judicieux permettra de réduire le nombre de personnes non autorisées dans les bureaux de vote.

7. Enveloppes pour les bulletins de vote

20. Plusieurs amendements retirent « les enveloppes pour les bulletins de vote » des articles réglementant les procédures de vote et de décompte des voix. Ces amendements suppriment l'usage d'enveloppes lors des élections en Azerbaïdjan. Ils ne correspondent à aucune des recommandations précédentes. Les autorités azerbaïdjanaises ont déclaré que ces amendements étaient nécessaires car ils permettaient de recompter les bulletins, ce que l'usage des enveloppes n'avait pas permis lors des précédentes élections. Il est indéniable que les enveloppes pour les bulletins de vote fournissent un mécanisme de sécurité, mais d'autres mesures peuvent également fournir un niveau de sécurité suffisant pendant les processus de vote et de décompte des voix.

² Recommandations n^{os} 13 et 14 du rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 6 novembre 2005.

³ Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 6 novembre 2005, page 9. Cependant, le nombre d'électeurs militaires ayant voté dans le cadre des « régimes spéciaux » n'est pas connu avec précision.

8. Inscription sur la liste électorale le jour du scrutin

21. Un amendement à l'article 46.1 prévoit que la décision sur la question de savoir si une personne peut être ajoutée à la liste des électeurs le jour du scrutin sera prise par la commission électorale de bureau de vote conformément aux règles fixées par la Commission électorale centrale et non par un tribunal. Bien que les tribunaux soient *a priori* plus impartiaux que les commissions électorales, cet amendement pourrait donner la possibilité de voter à une personne dont le nom aurait été oublié sur la liste électorale. Par ailleurs, le jour du scrutin, les observateurs seront vraisemblablement beaucoup plus présents dans les commissions électorales que les tribunaux. Il doit être rappelé cependant que le Code de bonne conduite en matière électorale (Doc. CDL-AD(2002)023rev, I.1.2.iv) précise qu'« *il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire –, ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire ; l'inscription ne doit pas avoir lieu au bureau de vote le jour de l'élection* ». Une telle solution doit donc être évitée en principe et l'accent doit être mis sur l'amélioration des listes afin de limiter le nombre de contestations. Elle pourrait convenir pendant une brève période de transition, ce qui conduirait à procéder à un contrôle judiciaire si la commission électorale ne pouvait pas prendre de décision unanime ou consensuelle. Elle pourrait également ne concerner que les erreurs évidentes dues à des erreurs d'orthographe par exemple. Sa mise en œuvre pourrait être évaluée après les prochaines élections ainsi que l'opportunité de l'utiliser de nouveau pour une autre élection.

9. Affichage de l'adresse des électeurs

22. Un amendement à l'article 48.1 tient compte de l'avis final de 2005 sur les amendements au Code électoral (CDL-AD(2005)029, par. 23), qui s'inquiétait du fait que les adresses des électeurs ne figuraient pas dans la liste des électeurs affichée publiquement au niveau local (contrairement à la liste affichée sur le site internet). Il s'agit d'un amendement dont il convient de se féliciter.

10. Retrait d'un groupe de campagne référendaire

23. Le nouvel article 73 semble être un amendement technique visant à rendre la procédure de retrait d'un groupe de campagne référendaire identique à la procédure de retrait d'un candidat. Cet amendement semble garantir que les groupes de campagne référendaire retirés ne recevront pas de ressources publiques pendant la campagne. Tant que les groupes de campagne référendaire qui ont demandé officiellement leur retrait conserveront leurs libertés d'expression, de parole, d'association et de réunion, il sera acceptable de les priver de ressources publiques pour la campagne. Les électeurs au référendum ont le droit de recevoir des informations de ces groupes même si certains d'entre eux refusent de bénéficier des ressources publiques pour communiquer des informations aux électeurs.

11. Radio et télévision d'Etat dans la campagne

24. Un amendement à l'article 77.1, qui exige actuellement que la conduite de la campagne soit couverte équitablement par tous les médias recevant des fonds de l'Etat, limite l'application de l'article 77.1 aux « radios et télévisions publiques », excluant *ipso facto* les radios et télévisions actuellement financées par l'Etat du champ d'application de l'article. Les autorités azerbaïdjanaises ont expliqué que cet amendement anticipait l'adoption d'une nouvelle loi réglementant les « radios et télévisions publiques » et que la nouvelle phrase « Aucune campagne électorale n'est conduite par les radios et les télévisions appartenant à l'Etat » met fin aux inquiétudes suscitées par l'exclusion des radios et des télévisions d'Etat de l'article. L'amendement pourrait être de nouveau évalué lorsque la nouvelle loi sur les médias sera adoptée. En attendant, les radios et télévisions d'Etat sont des organes d'information qui doivent respecter les mêmes obligations que les radios et télévisions publiques en ce qui concerne la couverture des campagnes électorales ; elles doivent donc

rester dans le champ d'application de l'article 77.1. L'amendement actuel limiterait la portée des informations liées aux élections et des opinions politiques communiquées aux électeurs ; or celles-ci sont cruciales car elles leur permettent de faire des choix en connaissance de cause le jour du scrutin. L'amendement ne peut pas être considéré comme positif.

25. Par ailleurs, l'article 77.1 n'aborde pas la question du traitement équitable de l'information dans les médias contrôlés ou possédés par l'Etat. Si la publicité peut être traitée équitablement, un parti politique ou un candidat peut être avantagé indûment dans les programmes d'information. Les journaux radiodiffusés et télévisés, les émissions à caractère politique, les forums ou les éditoriaux transmis par les radios et télévisions d'Etat doivent respecter le principe d'équité et d'égalité. La couverture ou le traitement tendancieux de l'information dans les médias d'Etat doivent être interdits, et les autorités tenues d'agir immédiatement en cas de violation.

12. Publicités payantes à la radio et la télévision

26. Un amendement créant l'article 81.11 incorpore une référence à l'application de la loi sur la publicité payante pour les campagnes électorales aux chaînes de télévision et de radio. La loi sur la publicité n'ayant pas été examinée, il n'est pas encore possible de juger s'il s'agit d'un amendement positif ou négatif.

13. Organisation de rassemblements électoraux

27. Les recommandations conjointes publiées en 2004 par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise identifiaient les problèmes rencontrés par des candidats et des partis politiques qui essayaient d'organiser des rassemblements électoraux. Elles indiquaient que l'article 86 du Code électoral et la loi sur la liberté de réunion devaient être amendés pour résoudre le problème. En ce qui concerne la loi sur la liberté de réunion, une nouvelle loi a été soumise au Parlement et on espère que le texte final de la loi adoptée tiendra compte des engagements de l'OSCE et des normes du Conseil de l'Europe et qu'il sera appliqué d'une manière inclusive et non discriminatoire qui permette aux partis politiques d'organiser des rassemblements dans des lieux adaptés aux campagnes électorales. Pour ce qui est de l'article 86 du Code électoral, les autorités azerbaïdjanaises déclarent que le problème ne vient pas du texte mais de sa mise en œuvre. Il semble donc que ces questions dépendent d'une application de bonne foi par les autorités.

14. Marquage à l'encre d'un doigt de chaque électeur

28. Plusieurs amendements, notamment l'amendement à l'article 102 du Code électoral, introduisent le marquage à l'encre d'un doigt de chaque électeur, qui est une recommandation formulée précédemment pour garantir la sécurité contre la fraude et accroître la confiance de l'électorat⁴. Il s'agit d'amendements qu'il convient de saluer. L'introduction de cette mesure fournit également des protections concernant les dispositions relatives à la possibilité d'inscrire des électeurs sur la liste électorale au bureau de vote le jour du scrutin (par. 17).

⁴ Le marquage à l'encre d'un doigt de chaque électeur a été recommandée par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dans l'avis conjoint final, CDL-AD(2003)015, par. 42) ; Recommandation n° 4 du rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 6 novembre 2005.

15. Modification des horaires de scrutin

29. Un amendement à l'article 104.1 modifie les horaires de scrutin. Le scrutin sera désormais clos à 18 heures, soit une heure avant l'horaire précédemment fixé par le Code électoral. La modification des horaires de scrutin peut être considérée comme une évolution négative car elle réduit le temps d'accès aux bureaux de vote. Cet inconvénient pourrait être compensé par le fait que la procédure de décompte des voix pourrait commencer plus tôt, ce qui atténuerait la pression qui pèse sur les commissions électorales. Cependant, il serait intéressant de savoir si la proposition repose sur des données statistiques indiquant le pourcentage d'électeurs ayant déposé leur bulletin pendant la dernière heure de scrutin. La conséquence pratique de cet amendement doit être étudiée attentivement lors des prochaines élections pour savoir si l'amendement a un impact négatif pour les électeurs.

16. Groupes d'enquête pour les plaintes et les recours

30. Plusieurs amendements introduisent de nouveaux articles qui créent des « groupes d'enquête » engagés dans les processus de plaintes et de recours. Ces articles ont pour but d'améliorer les articles actuellement en vigueur, qui ont été mis en œuvre sans succès au cours des élections antérieures.

31. Plusieurs rapports de l'OSCE/BIDDH sur les élections et les avis conjoints de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise ont abondamment décrit l'incapacité des autorités juridiques, c'est-à-dire des commissions électorales et des tribunaux, à traiter efficacement et rapidement les plaintes et recours déposés pour protéger les droits électoraux⁵. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont recommandé que le cadre juridique « assure une protection efficace et rapide des droits électoraux »⁶.

32. Pour les autorités azerbaïdjanaises, la première raison de cette incapacité à assurer la protection efficace des droits électoraux est que les commissions électorales n'ont pas la possibilité de vérifier les faits litigieux qui pourraient les conduire à se prononcer sur une infraction aux droits électoraux. Cette incapacité a un effet domino car elle empêche les tribunaux de statuer sur des recours liés aux droits électoraux. Les amendements ont pour but de traiter cette insuffisance en créant des « groupes d'enquête composés de juristes » à l'intérieur de la structure des commissions électorales. Bien que les autorités azerbaïdjanaises soient convaincues qu'un dispositif d'enquête résoudra les problèmes susmentionnés, on peut douter que cette nouvelle structure assure le traitement équitable, efficace et rapide des plaintes et recours déposés pour protéger les droits électoraux. Ce n'est que lorsque la nouvelle structure sera opérationnelle que l'on verra si elle corrige les insuffisances susmentionnées.

33. Si ce dispositif d'enquête doit être utilisé, son champ d'application doit être étudié et les amendements exigent d'être revus et complétés. L'autorité de ces groupes d'enquête doit être clairement délimitée. Certaines dispositions du texte indiquent que l'autorité de ces groupes va au-delà de la simple enquête et que leurs conclusions sont une forme de décision ayant une portée juridique. Les autorités azerbaïdjanaises ont déclaré qu'il n'était pas prévu de limiter l'autorité de ces groupes à 1) l'enquête et 2) la formulation d'avis et de recommandations qui ne soient pas contraignantes, et que ces questions seraient abordées dans le texte final des amendements soumis à l'examen du Parlement.

⁵ Voir l'Avis conjoint final sur le code électoral de la République d'Azerbaïdjan du 1^{er} septembre 2003, CDL-AD(2003)015 (JFA03) par. 52-53 ; Recommandations n^{os} 5 à 10 du rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 6 novembre 2005.

⁶ Avis conjoint final sur le code électoral de la République d'Azerbaïdjan du 1^{er} septembre 2003, CDL-AD(2003)015 (JFA03) par. 52-53.

34. Bien que la présence d'un juriste dans un groupe d'enquête soit précieuse pour formuler des conclusions et des recommandations d'ordre juridique à une commission électorale, la raison pour laquelle tous les membres doivent être juristes n'est pas très compréhensible. La détermination des faits incriminés n'exige pas de formation juridique et une grande partie de la responsabilité du groupe consiste uniquement à déterminer les faits. Il conviendrait de prévoir la présence de non-juristes dans la composition des groupes d'enquête.

35. La question du processus de désignation des groupes d'enquête doit être également abordée. Ces groupes joueront indubitablement un rôle important car ils détermineront des faits et formuleront des recommandations qui influenceront sur le résultat des élections. Compte tenu de leur rôle essentiel, ces groupes doivent être nommés d'une manière inclusive afin que leurs travaux jouissent de la confiance de l'électorat. Les autorités azerbaïdjanaises ont déclaré que cette question serait abordée dans le texte final des amendements soumis au Parlement pour examen.

III. Conclusion

36. Les amendements proposés ont pris en compte certaines recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Il s'agit d'une évolution positive. Ces amendements sont un progrès notable mais des domaines de préoccupation demeurent.

37. Les recommandations formulées dans le précédent Avis final conjoint (CDL-AD(2003)015), les Recommandations conjointes (CDL-AD(2004)016rev (JR04)), et l'Avis final (CDL-AD(2005)029) sont importantes pour l'élection présidentielle de 2008. Certaines d'entre elles n'ont pas été traitées ou insuffisamment, notamment les suivantes⁷ :

1. la composition des commissions électorales (paragraphe 9 à 12 des recommandations conjointes) ;
2. la signature de pétitions pour les élections présidentielles (paragraphe 13) ;
3. le refus d'enregistrement de candidats aux élections présidentielles (paragraphe 14-15) ;
4. les dispositions relatives au financement (paragraphe 19) ;
5. la déclaration d'invalidation (paragraphe 36).

38. Il convient également de réitérer que le Code électoral est encore beaucoup trop complexe et comprend des répétitions inutiles, notamment dans les dispositions sur l'inscription des candidats, le financement des campagnes, les listes de personnes autorisées à conduire une campagne préélectorale et les restrictions concernant le contenu des matériels de campagne.

⁷ La numérotation originale des questions et des recommandations figurant dans le document CDL-AD(2004)016rev (JR04) a été conservée.