



Strasbourg, le 23 juin 2008

Avis n° 390 / 2006

CDL-AD(2008)011
Or. angl.

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

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

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

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 25^e réunion
(Venise, 12 juin 2008)
et par la Commission de Venise
lors de sa 75^e session plénière
(Venise, 13-14 juin 2008)**

**sur la base des observations de
M. Aivars ENDZINS (membre, Lettonie)
M. Peter PACZOLAY (membre, Hongrie)
M. Jessie PILGRIM (expert électoral, 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). Les amendements ont été adoptés par le Mili Majlis le 2 juin 2008.

2. En décembre 2006, avril et novembre 2007 et 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 sur la base des avant projets d'amendements établis par le cabinet du Président de la République. Suite à la réunion de février 2008, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont élaboré un avis conjoint intérimaire sur le projet d'amendements². Le projet d'amendements a alors été revu et corrigé par le cabinet du Président de la République, tandis que les amendements ont été adoptés par le Milli Majlis le 2 juin 2008. Les autorités azerbaïdjanaises ont demandé que le présent avis conjoint soit rendu sur les amendements adoptés.

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'Évaluation 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. Les amendements prennent en compte certaines des recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Plusieurs recommandations importantes n'ont toutefois pas été suivies ou n'ont pas été suivies correctement. Vu le temps consacré à ces questions, l'absence de prise en considération de ces recommandations dans les amendements est préoccupante. C'est notamment le cas pour la composition des commissions électorales, qui n'a pas été modifiée 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 étudiées³. Les amendements ne tiennent cependant compte d'aucune proposition. Les décisions prises en matière de plainte et de recours sont, elles aussi, préoccupantes. Bien que plusieurs

¹ Les amendements examinés comprennent 91 articles proposés dans une traduction non officielle (Doc CDL(2008)015). Tout avis reposant sur la version traduite d'une loi est tributaire d'éventuelles inexactitudes d'interprétation. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise remercient l'IFES pour les traductions des différents projets d'amendements.

² Avis conjoint intérimaire sur le projet d'amendements au Code électoral de la République d'Azerbaïdjan, 18 mars 2008, CDL-AD(2008)003.

³ Ces propositions comprenaient plusieurs projets soumis par les différents partis politiques. Malheureusement, malgré l'invitation formelle à participer à la table ronde sur la composition des commissions, plusieurs partis de l'opposition ont pris la décision de ne pas participer ni à la table ronde sur la composition des commissions ni à celle sur le contentieux organisée par le Conseil de l'Europe et par l'IFES à Bakou les 7 et 8 novembre 2007.

amendements aient été adoptés en vue de la création de groupes d'experts chargés de formuler, à l'intention des commissions électorales, des conclusions et des recommandations au sujet des plaintes déposées, rien ne dit que cette structure supplémentaire garantira la prise, en temps utile, de décisions équitables et efficaces à propos des plaintes et des recours visant à la protection des droits électoraux. Cette interrogation trouvera véritablement sa réponse lorsque la nouvelle structure sera mise en place et qu'il sera possible de déterminer si elle représente, en pratique, un moyen de remédier efficacement aux défaillances constatées.

5. Autre source de préoccupation : certains amendements ne font aucun cas des recommandations précédentes et sont susceptibles de nuire au processus électoral, notamment la réglementation de la Commission électorale centrale relative aux organismes réalisant des sondages à la sortie des urnes, ainsi que les restrictions imposées à l'usage du matériel de campagne dans une propriété privée. Il est préoccupant que des amendements soumettent les seules « télévisions et radios publiques » à des conditions équivalentes pour la couverture de la campagne et exonèrent les radios et télévisions financées par l'Etat de cette obligation, dans la mesure où la télévision et la radio financées par l'Etat assureront sans nul doute la couverture de l'actualité et diffuseront d'autres émissions consacrées à la campagne. On ignore encore quelle conséquence aura, sur la répartition du temps d'antenne consacré aux campagnes électorales par les chaînes de télévision et les radios, un amendement qui intègre la législation en matière de publicité.

6. 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)⁴ 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 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). »

7. 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.

8. Comme mentionné ci-dessus, 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.

⁴ Doc. 11226 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en date du 30 mars 2007, Résolution 1545 (2007).

9. *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 le Conseil des élections démocratiques à sa 25^e réunion (Venise, 12 juin 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 75^e session plénière (Venise, 13 – 14 juin 2008). L'avis conjoint a été transmis aux autorités de la République d'Azerbaïdjan immédiatement après la session.*

II. Examen des amendements

1. Durée plus courte de la campagne électorale et des processus électoraux

10. Un grand nombre d'amendements prévoient une réduction de plus de 50 % de la durée de la campagne officielle. Lesdits amendements ne figuraient pas dans les précédents projets examinés par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise. Le début officiel de la campagne, tel que prévu à l'article 75.2, a été ramené de 60 jours à 28 jours avant la date du scrutin. Par conséquent, les dispositions prévoyant l'égalité d'accès aux médias publics ne s'appliqueront que pendant les quelques semaines précédant le jour des élections. Par ailleurs, toute autre disposition juridique visant à garantir aux candidats enregistrés des conditions de campagne équitables ne vaudra que pendant une période limitée. Quoique la pratique internationale diffère à cet égard, une campagne officielle plus courte est problématique lorsque d'autres dispositions juridiques, telles que celles établissant des conditions identiques pour tous les candidats pendant la campagne, sont directement liées à la durée de la campagne officielle ou qu'une réduction de la durée de la campagne officielle porte atteinte aux droits des électeurs. Dans le cas de l'Azerbaïdjan, ces amendements ne sont introduits que quelques mois avant les élections. Comme noté par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies : « [L]e libre échange d'informations et d'idées sur des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentiel »⁵. Si les conditions équitables de communication d'informations aux électeurs ne sont assurées que pendant quelques semaines avant la date du scrutin, le droit des électeurs à recevoir des informations est considérablement limité. Dans le contexte d'autres amendements (voir également paragraphes 11, 16, 34, et 38), la réduction de la durée de la campagne officielle ne peut être considérée comme une mesure positive.

11. Outre une réduction de la durée de la campagne officielle, ces amendements prévoient également un délai plus court pour annoncer les élections et préparer le processus électoral. L'article 8.1 a été modifié en vue de ramener le délai d'annonce des élections de 120 à 75 jours avant la date du scrutin. L'article 29.6 a été modifié de sorte à ramener le délai d'organisation des circonscriptions électorales de 115 à 70 jours avant la date du scrutin. De la même façon, d'autres délais ont été raccourcis, notamment pour ce qui est de l'enregistrement des candidats et du transfert de fonds aux commissions électorales des circonscriptions. Il reste à déterminer si l'une de ces réductions de délai aura un impact négatif sur les électeurs, sur les candidats ou sur l'organisation des processus électoraux.

2. Ingérence dans le processus électoral

12. 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

⁵ Voir Commentaire général n° 25 de la Commission des Droits de l'homme des Nations Unies (adopté le 12 juillet 1996). La Commission des Droits de l'homme des Nations Unies a adopté le Commentaire Général n° 25, qui interprète les principes des élections démocratiques tels qu'ils sont énoncés par l'Article 25 du Pacte international sur les droits civils et politiques.

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.

3. Eligibilité

13. 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).

14. La Cour Constitutionnelle a estimé que la signification juridique de la formule tirée du libellé 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. En ce qui concerne le sens juridique d'une des obligations "n'ayant aucune obligation envers d'autres Etats" prévu dans l'article 13.3.4 de la loi, la Cour a exprimé l'avis que le permis de séjourner sur le territoire d'un pays peut prévoir des obligations particulières pour les étrangers tels que l'enregistrement, l'interdiction de quitter le territoire pour une période supérieure au délai préétabli, le paiement des impôts dans certains cas, le service militaire à partir d'un certain âge ou toute autre obligation résultant de la législation du pays en question. Bien que la Cour Constitutionnelle ait donné ces exemples précis, elle a également déclaré qu'il fallait entendre par « obligation » la « nécessité de faire quelque chose ». Il s'agit là d'une formule ambiguë ; malgré les exemples donnés, l'existence d'une « nécessité » d'agir dépend de la législation nationale du pays concerné. La Cour Constitutionnelle n'a donc pas levé dans sa décision l'ambiguïté de l'article 13.3.4.

15. 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.

16. La réduction de la durée des processus électoraux est également préoccupante en raison des amendements ayant entraîné la suppression des articles 58.5 et 60.5. Ces deux articles permettaient aux candidats n'ayant pas recueilli un nombre suffisant de signatures valides pour appuyer leur candidature de procéder à leur enregistrement en versant une caution. A la suite de la réduction de délai introduite par ces amendements, la probabilité pour que des candidats potentiels soient refusés pour des irrégularités concernant les signatures est plus forte. Ces candidats potentiels n'auront cependant plus la possibilité de verser une caution pour

enregistrer leur candidature. La suppression des articles 58.5 et 60.6 ne peut être considérée comme positive.

17. Un amendement à l'article 181.1 ramène le nombre de signatures exigées pour les élections présidentielles de 45.000 à 40.000. Cette réduction va dans le bon sens et fait partiellement suite à une précédente recommandation. Toutefois, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont également recommandé que l'article 181.2 soit modifié de sorte à permettre à chaque électeur de donner sa signature à plusieurs candidats potentiels. Etant donné qu'il n'est plus possible pour les candidats de verser une caution au lieu de recueillir des signatures, l'inobservation de cette recommandation risque d'avoir un impact plus important sur l'enregistrement des candidats, même si le nombre de signatures requises a été diminué.

4. Annulation de l'inscription d'un candidat

18. 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. Toutefois, les recommandations précédentes n'ont pas été pleinement suivies car les raisons pour l'annulation d'une candidature sont très vagues et disproportionnées.

5. Désignation des représentants autorisés

19. Un amendement à l'article 54.5.4 change les règles pour désigner les représentants des partis politiques pendant la procédure de nomination des candidats. Au lieu de réclamer une notification par le notaire, l'amendement prévoit maintenant « une procédure établie par le Code Civil ». Cette procédure peut s'avérer plus compliquée qu'une simple notification par le notaire. Elle peut aussi ne pas être assez claire et empêcher certains partis politiques de désigner des représentants pour protéger leurs intérêts, y compris dans le domaine du contentieux. De plus il n'est pas indiqué si cette procédure présuppose des dépenses supplémentaires. Comme cette nouvelle disposition semblerait proposer une procédure plus complexe qu'une simple notification par le notaire et la raison de cette modification n'étant pas claire, il reste à voir comment cet amendement sera mis en œuvre.

20. Il y a un autre amendement (le numéro 75) qui semble apporter une modification technique aux formulaires de collecte des signatures 1A, 2A et 3A annexés au Code électoral. Cependant cet amendement qui substitue le terme « candidat » par « représentants des partis politiques, des blocs de partis politiques » ne prend pas en considération les candidatures indépendantes. Le contenu exact de cet amendement devrait être vérifié afin qu'il n'empêche pas l'impression des formulaires pour les signatures des candidats indépendants.

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

21. 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* »).

22. Cet amendement ne correspond à aucune recommandation précédente. On voit mal en quoi il est nécessaire.

7. Bureaux de vote pour les électeurs militaires

23. 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 militaires⁶. 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 2005⁷.

24. 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 ». L'amendement n'apporte toutefois aucune modification significative, dans la mesure où il ne donne aucune définition des « régimes spéciaux ».

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

⁷ 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. Badges d'observateurs et de représentants

25. 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.

26. Un amendement à l'article 72.2 impose de remettre aux agents agréés des candidats, partis politiques et coalitions de partis politiques des badges d'identification, au lieu de cartes d'identification. Cet amendement judicieux devrait permettre de reconnaître plus facilement les personnes autorisées à se trouver dans les bureaux de vote.

9. Enveloppes pour les bulletins de vote

27. 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.

10. Inscription sur la liste électorale le jour du scrutin

28. 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. Le présent amendement ne fixe aucune limite à la portée des règles fixées par la Commission électorale centrale. Celles-ci pourraient alors prévoir non seulement la correction des erreurs, mais également l'ajout de nouveaux électeurs. L'amendement semble également exclure, en cas de litige, le contrôle juridictionnel de la décision d'ajouter des électeurs le jour du scrutin.

29. 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. L'examen de ces points s'impose pour les règles fixées par la Commission électorale centrale. En outre, à l'issue des prochaines élections, il conviendra de procéder à l'évaluation de la mise en œuvre des règles de la Commission électorale centrale et de l'opportunité de recourir une nouvelle fois à cette procédure pour un autre scrutin.

11. Listes électorales et circonscriptions électorales des prévenus et détenus en établissements pénitentiaires

30. Un amendement à l'article 46.6 prévoit que la Commission électorale de bureau de vote établisse les listes électorales en plus des membres de l'armée et de leur famille, pour les prévenus en maisons d'arrêt et les détenus en établissements pénitentiaires. Ces listes sont fournies à la Commission électorale de bureau de vote par les maisons d'arrêt et les établissements pénitentiaires vingt-cinq jours au moins avant le jour du scrutin. Un amendement à l'article 46.9 prévoit la mise en place de bureaux de vote dans les établissements pénitentiaires trente-cinq jours au moins avant le jour du scrutin. Ces amendements peuvent faciliter le vote des personnes en détention.

31. Un amendement portant création d'un nouvel article 47.5¹ impose l'inscription sur les listes électorales des personnes qui viennent d'être arrêtées ou détenues. Les informations relatives à ces personnes doivent être transmises à la commission électorale de bureau de vote deux jours au moins avant le scrutin par la juridiction qui a ordonné l'arrestation ou l'autorité publique qui a pris la décision de mise en détention. Il convient de considérer cet amendement comme un éventuel moyen de faciliter le vote des personnes en détention, à l'instar des amendements aux articles 46.6 et 46.9.

12. Affichage de l'adresse des électeurs

32. 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.

13. Retrait d'un groupe de campagne référendaire

33. 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.

14. Radio et télévision d'Etat dans la campagne

34. 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.

35. 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.

15. Publicités payantes à la radio et la télévision

36. 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.

16. Organisation de rassemblements électoraux

37. 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 en mai 2008 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.

17. Affichage de matériel de campagne sur une propriété privée

38. Un amendement à l'article 87.7 stipule que : « A l'exception des salles, l'affichage de matériel pré-électoral en violation des dispositions du Code civil de la République d'Azerbaïdjan sur des bâtiments ou dans d'autres lieux est interdit. » Le Code civil n'a pas été examiné. Par conséquent, il n'est pas possible d'exprimer un avis et de dire si cet amendement, qui reprend les dispositions du Code civil, limite abusivement le droit d'exprimer son soutien politique à un candidat en affichant du matériel électoral sur une propriété privée. La précédente version de l'article 87.7 autorisait l'affichage de matériel électoral avec l'accord du propriétaire. Cet accord n'est plus le facteur déterminant pour l'affichage de matériel électoral sur une propriété privée. Il reste à déterminer si l'application de cet amendement pose des problèmes de compatibilité avec l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 47 de la Constitution de l'Azerbaïdjan.

18. Vote avec une urne mobile

39. Un amendement à l'article 105.2 modifie le délai des demandes de vote avec urne mobile, qui passe de deux jours avant la date du scrutin à « 12 heures avant » celui-ci. Bien que l'usage d'une urne mobile offre aux électeurs davantage de possibilités de voter, il peut également accroître les risques de fraude, dans la mesure où l'urne mobile ne se trouve pas dans un environnement contrôlé. Les rapports d'observation des élections précédentes montrent que le vote avec urne mobile occupe déjà une place importante. Lors des élections législatives répétées de 2005, au cours desquelles seules dix circonscriptions ont voté, plus de 3,1 % des suffrages se sont exprimés au travers du vote avec une urne mobile⁸. Rien n'indique que le délai actuel de deux jours soit insuffisant. Il convient d'observer attentivement la mise en œuvre de cet amendement au cours des prochaines élections.

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

40. 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'électorat⁹. 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).

20. Jour du scrutin

41. Un amendement à l'article 8.2 déplace la date du scrutin à un jour non ouvrable. Il convient de considérer cet amendement comme une avancée positive, dans la mesure où il peut favoriser une plus grande participation des électeurs.

21. Présentation des résultats préliminaires des élections par circonscription

42. Un amendement à l'article 109.3 modifie le délai de présentation des résultats préliminaires des élections par circonscription à la Commission électorale centrale et aux médias de masse : il passe de « 24 heures à compter du jour du scrutin » à immédiatement « après l'acceptation des procès-verbaux des résultats des bureaux de vote par la commission électorale de circonscription ». Cet amendement abroge également la disposition prévoyant que le tableau synthétique des résultats « intègre les résultats des bureaux de vote ». On ignore encore si la suppression du passage « intègre les résultats des bureaux de vote » modifiera la forme des résultats préliminaires fournis par circonscription électorale. Comme la forme de ces résultats s'avère extrêmement importante, à la fois par souci de transparence et pour conserver une trace des résultats de chaque bureau de vote dans les tableaux qui seront ensuite établis à l'échelon supérieur, il convient de vérifier si cet amendement nuira à la transparence ou à la capacité de comparer les résultats inscrits dans les tableaux avec les résultats initiaux établis pour chaque bureau de vote.

⁸ Rapport final sur les élections législatives répétées partielles, 13 mai 2006, République d'Azerbaïdjan, mission d'observation restreinte des élections de l'OSCE/BIDDH, en annexe du Rapport final sur les élections législatives du 6 novembre 2005, page 12.

⁹ 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.

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

43. 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.

44. 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 électoraux¹⁰. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont recommandé que le cadre juridique « assure une protection efficace et rapide des droits électoraux »¹¹.

45. 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 juristes¹² » à l'intérieur de la structure des commissions électorales, qui seraient chargés de vérifier les faits et de formuler des recommandations sur les recours électoraux. 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.

46. Le libellé des amendements adoptés apporte des améliorations aux versions précédentes du projet. Le texte actuel précise de manière plus claire le rôle des groupes d'experts. Il reste cependant à vérifier si la version actuelle est suffisamment claire pour limiter le rôle de ces groupes d'experts à la formulation de recommandations et pour s'assurer que la véritable autorité judiciaire est exercée par les commissions électorales de circonscription et la Commission électorale centrale. Ces groupes d'experts pourraient exercer de facto une autorité judiciaire excessive si leurs recommandations étaient considérées comme contraignantes ou comme s'imposant à leurs destinataires. Il convient d'observer attentivement cette question au cours des prochaines élections.

47. Les dispositions relatives à la mise en place des groupes d'experts doivent être établies par la Commission électorale centrale. Compte tenu de l'importance capitale de ces groupes d'experts, il aurait été préférable que les dispositions relatives à leur nomination soient édictées par la loi au lieu d'être fixées par la réglementation ultérieurement adoptée par la Commission électorale centrale. Il convient de nommer les groupes d'experts dans la transparence, de manière à ce que leur action ait la confiance du public. Il importe que la Commission électorale centrale fasse tout ce qui est en son pouvoir pour veiller à la transparence de ces groupes d'experts et pour favoriser la confiance de l'opinion publique dans leurs travaux.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Les amendements prévoient que « les juristes appartenant aux Commissions pourraient faire partie de ces groupes d'experts ».

23. Amendement relatif à d'éventuels nouveaux décomptes

48. Un amendement portant création d'un nouvel article 170.3 est libellé comme suit :

170.3. Lorsque le scrutin d'une circonscription électorale uninominale est invalidé du fait d'une erreur dans le décompte des voix, la Commission électorale centrale prend la décision de procéder à un nouveau décompte des voix. Dans ce cas, le nouveau décompte est effectué par la commission électorale de la circonscription compétente, selon les modalités fixées par la Commission électorale centrale.

Il n'est pas certain que cet article soit applicable à l'occasion d'une élection. En vertu de l'article 170.2 en vigueur, le scrutin d'une circonscription est invalidé dans trois situations : 1) en cas de non-respect de la législation au cours du vote ou du décompte des voix, « qui ne permet pas de déterminer la volonté des électeurs » ; 2) en cas d'annulation des résultats du scrutin de plus des 2/5^e des bureaux de vote d'une circonscription, si le nombre d'électeurs inscrits dans ces bureaux de vote représente plus du quart des électeurs inscrits dans la circonscription ; 3) lorsqu'une juridiction statue en ce sens. Le nouvel article 170.3 impose de procéder à un nouveau décompte des voix « lorsque le scrutin d'une circonscription électorale uninominale est invalidé à cause d'une erreur dans le décompte des bulletins de vote ». Or l'erreur de décompte des bulletins de vote n'est pas un motif d'invalidation au regard de l'article 170.2. Bien que l'amendement aille dans le sens d'une recommandation antérieure, qui préconisait de procéder à un nouveau décompte des bulletins de vote avant l'invalidation des résultats, son application dans le cadre d'une élection serait difficile à cause des motifs d'invalidation définis par l'article 170.2. La question du nouveau décompte des voix, qui a déjà été soulevée par le passé, est importante, dans la mesure où il convient qu'il intervienne avant que les résultats de l'élection soient invalidés. Comme le libellé de l'article 170.2 en vigueur empêche l'application de l'article 170.3, la recommandation précitée n'est toujours pas suivie d'effets.

III. Conclusion

49. Les amendements adoptés ont tenu compte de certaines recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Il s'agit là d'une avancée positive. Toutefois, certains de ces nouveaux amendements posent problème. En outre, plusieurs recommandations antérieures n'ont pas été suivies d'effet ou ont été imparfaitement suivies d'effet.

50. 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 suivantes¹³ :

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) ;
4. les dispositions relatives au financement (paragraphe 19) ;
5. la déclaration d'invalidation (paragraphe 36).

¹³ La numérotation originale des questions et des recommandations figurant dans le document CDL-AD(2004)016rev (JR04) a été conservée.

51. Vu le temps consacré à l'examen de ces questions avec les autorités, il est préoccupant de constater que les amendements n'en tiennent pas compte.

52. 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.