



Strasbourg/Varsovie, le 20 décembre 2002

CDL-AD (2002) 35
Or. Engl.

Opinion n° 214/2002

AVIS CONJOINT RELATIF

AU PROJET RÉVISÉ DE CODE ÉLECTORAL DE LA RÉPUBLIQUE D'AZERBAÏDJAN EN DATE DU 28 NOVEMBRE 2002

PAR

LE BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES
DROITS DE L'HOMME DE L'OSCE (BIDDH)

ET

LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR
LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE, CONSEIL DE L'EUROPE)
Approuvé par la Commission de Venise lors de sa 53^e session plénière
(Venise, 13 et 14 décembre 2002)

sur la base des observations de

M. Georg NOLTE (Commission de Venise, membre suppléant, Allemagne)
M. Eugenio POLIZZI (Commission de Venise, expert, Italie)
M. Rumén MALEEV (OSCE/BIDDH, expert électoral)

Introduction

Lors de sa 45^e réunion plénière (Venise, 15 et 16 décembre 2000), la Commission de Venise a approuvé le programme de coopération avec l'Azerbaïdjan proposé par M. Khanlar Hajiyeu (président de la Cour constitutionnelle), M. Ramiz Mehdiyev, (chef de l'administration présidentielle) et M. Safa Mirzoyev (chef de l'administration du parlement) (CDL (2001) 5).

Les principaux points du programme entrent dans le cadre du mandat confié à la commission par le Comité des Ministres (CM (2000) 170).

Conformément à son mandat, le Bureau des institutions démocratiques et des Droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE œuvre en Azerbaïdjan depuis 1998 dans le cadre de projets d'assistance technique visant essentiellement à améliorer la législation électorale en coopération avec les autorités et la société civile de ce pays.

Après les élections législatives de 2000, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH entamèrent l'analyse de la loi électorale azérie à la lumière du scrutin présidentiel en cours à l'époque. Par la suite, une demande officielle d'expertise émanant du bureau du Président de la République d'Azerbaïdjan permit à la Commission de Venise, ainsi qu'au BIDDH, de soumettre en septembre 2002 une évaluation préliminaire du projet de Code électorale (CDL (2002) 131). Cette évaluation préliminaire a été approuvée par la Commission de Venise lors de sa 52^e session plénière (18 et 19 octobre 2002).

À la suite d'une visite en Azerbaïdjan qui leur permit de discuter du projet de code, le BIDDH et la Commission de Venise reçurent une version révisée de ce document le 28 novembre 2002 (CDL (2002) 147). Les deux organes présentent par conséquent cette seconde évaluation préliminaire dans le cadre de la préparation de la première table ronde consacrée au projet de Code.

L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise désirent remercier l'International Foundation for Election Systems (IFES) d'avoir bien voulu partager avec eux la traduction d'azéri en anglais du projet de Code indispensable à la rédaction de la présente évaluation.

Ce projet de Code définit en un seul document les modalités de l'organisation des référendums, ainsi que des élections législatives, présidentielles et municipales. Ses dispositions sont réparties entre une section générale et des sections spéciales consacrées respectivement aux référendums, à l'élection des députés au Milli Majlis de la république d'Azerbaïdjan, à l'élection du Président de la République et aux élections municipales.

Le présent avis est basé sur :

- la constitution de la république d'Azerbaïdjan ;*
- la loi relative aux élections législatives de la république d'Azerbaïdjan (CDL (2000) 65) ;*
- les commentaires adoptés par la Commission de Venise sur la loi de la république d'Azerbaïdjan relative aux élections législatives (CDL-INF (2000) 17) ;*

- *le code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise lors de ses 51^e et 52^e sessions (Venise, 5-6 juillet et 18-19 octobre 2002) (CDL-AD (2002) 23) ;*
- *les commentaires préliminaires de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi de la république d'Azerbaïdjan relatif aux élections législatives ;*
- *les conclusions de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi de la république d'Azerbaïdjan relatif aux élections législatives, 16 août 2000 ;*
- *le rapport final de l'OSCE/BIDDH intitulé «Parliamentary Elections, 5 November & 7 January, 15 January 2001» ;*
- *le projet de Code électoral (traduction anglaise non officielle réalisée par l'IFES et datant de juin 2002) ;*
- *les commentaires de M. Georg Nolte (membre suppléant de la Commission de Venise, Allemagne), y compris le document CDL (2002) 136 ;*
- *les commentaires de M. Eugenio Polizzi (expert pour la Commission de Venise, Italie), y compris le document CDL (2002) 135 ;*
- *les commentaires de M. Rumen Maleev (expert en élections pour l'OSCE/BIDDH, Bulgarie) ;*
- *l'évaluation préliminaire du projet de Code électoral de la république d'Azerbaïdjan, en date du 27 septembre 2002, sur la base des commentaires formulés par M. Georg Nolte (membre suppléant de la Commission de Venise, Allemagne), M. Eugenio Polizzi (Commission de Venise, expert, Italie) et M. Rumen Maleev (OSCE/BIDDH, expert en élections) (CDL (2002) 131) ;*
- *la version révisée du Code électoral de la république d'Azerbaïdjan telle qu'elle a été envoyée par les autorités de ce pays le 28 novembre 2002 (CDL (2002) 147).*

La Commission de Venise et le BIDDH ont été informés que la version révisée du Code électoral reçue le 28 novembre 2002 a été de nouveau amendée. Cependant, les commentaires formulés dans le présent rapport concernent la version envoyée officiellement à ces deux organes à la date susmentionnée.

Commentaires généraux

Introduction

1. Ce projet de Code électoral (ci-après «le Code») définit en un seul document les modalités de l'organisation des référendums, ainsi que des élections législatives, présidentielles et municipales. Ses dispositions sont réparties entre une section générale et des sections spéciales consacrées respectivement aux référendums, à l'élection des députés au Milli Majlis de la république d'Azerbaïdjan, à l'élection du Président de la République et aux élections municipales. La section générale est apparemment divisée en quatre sections, mais l'on constate l'absence d'une section trois. L'adoption d'un seul Code régissant les différentes élections est une initiative louable en soi. Cette codification devrait en effet permettre une uniformisation des règles relatives aux différents types de scrutins, y compris les référendums.
2. La version révisée du projet de Code reprend un grand nombre des recommandations déjà formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH.
3. Malgré les efforts déployés par ses rédacteurs pour simplifier le texte et le raccourcir en supprimant des répétitions, le Code demeure volumineux, répétitif et compliqué. Plusieurs dispositions spécifiques à un type d'élections ne contiennent que des différences minimales. C'est notamment le cas des articles 127.1-6, 155.1-6, 189.1-6 et 224.1-6 ; des articles 160.1-4, 193.1-4 et 229.1-4 ; des articles 162.1-6, 195.1-6 et 231.1-6 et des articles 164, 197 et 233. Ces dispositions devraient être harmonisées et transférées dans la section générale du Code. Les multiples répétitions, à quelques légères différences près dans le libellé, nuisent en effet à la transparence du texte et au droit des citoyens d'avoir une perception claire de la loi. Tout principe régissant les différents types d'élections devrait être énoncé dans la section générale afin d'éviter les répétitions.
4. La longueur et la complexité du Code font peser le risque de voir certains candidats ou politiciens inexpérimentés violer des règles techniques, hésiter à se présenter aux élections ou s'exposer à des sanctions aussi rigoureuses qu'imprévues.

Principe de proportionnalité

5. Les sanctions pour violation d'une norme devraient être proportionnées. Or, plusieurs dispositions instituent des sanctions trop sévères. L'article 88.7, par exemple, prévoit une annulation de l'enregistrement alors qu'une sanction financière ou une action en justice serait davantage appropriés. En fin de compte, c'est l'électorat qui devrait pouvoir décider si un candidat mérite d'être élu. Voir aussi l'article 114.1.

Commissions électorales

6. Les règles en vigueur relatives à la formation des commissions électorales sont reprises dans le Code qui consacre également le principe de la nomination conjointe de deux «députés indépendants» par la majorité et la minorité au parlement. Les mêmes règles devraient également s'appliquer aux Commissions électorales territoriales (CET). Reste encore à clarifier les notions de majorité et de minorité

parlementaires. La représentation du pouvoir judiciaire dans les commissions est une innovation louable, de même que la règle prévoyant de confier la présidence de la Commission électorale centrale à un magistrat. Il est cependant recommandé d'élire le président, le vice-président et le secrétaire de cet organe au scrutin secret (article 24.4).

7. Les commissions électorales ne devraient pas tomber sous la coupe d'un parti ou d'une idéologie afin d'être perçues comme impartiales et dignes de confiance par un large éventail politique.

8. Les commissions électorales sont dotées de larges pouvoirs et doivent assumer une multitude de tâches (telles que l'enregistrement des candidats, le tri des plaintes, la supervision du processus électoral, etc.). Il est donc à craindre que leurs membres ne disposent pas du temps requis pour s'acquitter de tous ces devoirs.

9. La formation des scrutateurs revêt une importance capitale. Les membres des différents niveaux de commission électorale doivent être recrutés sur la base de leur expérience. Le Code devrait donc énoncer davantage de garanties concernant leur formation. La qualité du processus électoral repose en effet surtout sur le professionnalisme des commissions.

10. Les Commissions électorales territoriales devraient être constituées plus tôt que ne le prévoit le Code (l'article 36.1, notamment, stipule qu'elles doivent être constituées au moins quarante jours avant la date du scrutin).

Transparence

11. Les dispositions relatives à la transparence ont été renforcées, particulièrement en ce qui concerne la remise des procès-verbaux aux parties intéressées et leur affichage obligatoire à tous les niveaux de commission électorale.

12. La section générale du Code prévoit que les procès-verbaux des résultats du scrutin doivent être remis à toutes les parties intéressées aux différents niveaux de commission. Cependant, les commissions supervisant des élections par circonscription doivent recevoir une demande de délivrance de copie conforme des procès-verbaux détaillant la répartition exacte des bulletins pour chaque entité territoriale composant la circonscription. La Commission électorale centrale devrait être tenue, pour sa part, de publier les résultats de toutes les Commissions électorales territoriales (CET), ainsi que les résultats cumulés de l'ensemble des circonscriptions. Pareille disposition aurait le mérite de rendre beaucoup plus transparent le processus de préparation des tableaux de résultats. Sans elle, la distribution des procès-verbaux rédigés par les CET perdrait quasiment toute valeur, dans la mesure où il serait impossible de les recouper avec les résultats publiés par les Commissions électorales de circonscription.

13. L'article 42.1.8 prévoit que les copies conformes de procès-verbal seront facturées par les commissions électorales. La justification de cette innovation nous échappe quelque peu, dans la mesure où la délivrance de ces procès-verbaux et leur analyse en vue de vérifier l'exactitude des résultats sont indispensables à la transparence et devraient donc être encouragées par le Code. Les coûts inhérents à la

production par une commission électorale d'un procès-verbal vérifié sont minimales, étant donné que les observateurs et autres parties concernées peuvent rédiger leurs propres procès-verbaux sur des formulaires. L'intervention de la commission se borne donc à vérifier, signer et tamponner lesdits formulaires. Dans ces circonstances, le temps et les efforts inhérents au prélèvement et au traitement des sommes perçues risquent de s'avérer disproportionnés par rapport aux revenus générés.

Suffrage et listes électorales

14. Le Code contient des dispositions importantes et précieuses en matière de préparation annuelle des listes électorales. À condition d'être correctement mises en œuvre, ces dispositions devraient contribuer à générer des listes précises en vue des élections et des référendums et à permettre de corriger les erreurs ou omissions à temps. Il est cependant recommandé d'inclure dans le Code l'obligation explicite pour chaque Commission électorale territoriale (CET) de vérifier l'exactitude des renseignements fournis par les autorités locales. Le Code devrait indiquer le délai (i) de communication des renseignements pertinents par les autorités compétentes à la CET, (ii) de communication par cette dernière de la deuxième copie de la liste mise à jour à la Commission électorale de circonscription et (iii) de l'envoi par cette dernière des données cumulatives à la Commission électorale centrale (article 45).

Enregistrement des candidats / Signatures

15. Le nombre de signatures requises pour pouvoir présenter sa candidature aux élections législatives a été réduit par rapport à la législation en cours. Cependant, le seuil requis pour enregistrer un candidat à une élection présidentielle (45 000) ou un groupe autorisé à faire campagne dans le cadre d'un référendum (60 000) demeure trop élevé. Il devrait donc être encore abaissé et il conviendrait aussi d'assouplir les restrictions géographiques concernant les endroits où les signatures peuvent être recueillies. En outre, chaque électeur devrait pouvoir signer plus d'une liste de soutien, quel que soit le type d'élections considéré.

16. Certaines innovations en matière de vérification des signatures sont opportunes : présence d'observateurs, distribution du procès-verbal relatif à la vérification des listes de soutien aux candidats, etc. Cependant, le Code devrait stipuler plus clairement que toutes les signatures seront vérifiées et que l'enregistrement d'un candidat est automatique dès lors que l'intéressé a recueilli le nombre requis de signatures valides (voir le commentaire de l'article 60.2.3).

17. Il conviendrait de ne pas oublier que le droit de se présenter à une élection est l'un des principaux droits de l'homme et qu'à ce titre il est protégé par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il est donc impératif, dans toute la mesure du possible, de permettre aux candidats et aux partis de corriger toute erreur ou faute ayant entraîné le refus de les enregistrer. Dans ce cas, la personne ou le parti concerné devrait être invité à refaire une demande dans un délai raisonnablement court. Il devrait notamment être possible de corriger dans un certain laps de temps les erreurs minimales s'étant glissées dans les pétitions.

18. Les commissions électorales compétentes devraient avoir l'obligation de publier la liste des candidats enregistrés.

Radiation d'un candidat

19. Il est essentiel que le refus d'enregistrer un candidat ou un parti ou bien l'annulation de cet enregistrement n'intervienne qu'en dernier ressort. Le Code devrait donc prévoir tout un éventail de sanctions afin d'éviter de punir trop sévèrement des violations relativement mineures.

Médias

20. Le Code impose de nombreuses obligations aux moyens de communication de masse afin de garantir l'égalité des chances des candidats et d'empêcher les médias contrôlés par l'Etat de favoriser indûment tel ou tel participant au scrutin.

Observateurs

21. a) Les dispositions relatives aux observateurs, bien qu'amendées, mériteraient encore certaines améliorations. Les règles relatives à la désignation et à l'enregistrement des observateurs ont été clarifiées. Par contre, le processus d'enregistrement reste complexe et les délais extrêmement stricts. Le Code accorde désormais aux ONG le droit d'accréditer des observateurs (article 40.5). Cependant, il conviendrait également d'accorder aux associations publiques, y compris celles recevant des fonds en provenance de l'étranger, l'autorisation de surveiller le processus électoral.

b) Le Code semble établir diverses règles spécifiques à différents types d'observateurs. Or, les observateurs nationaux et internationaux devraient partager les mêmes droits et obligations.

c) Les observateurs devraient disposer du droit de surveiller l'intégralité du processus électoral, y compris l'impression et la distribution des bulletins de vote.

Jour du scrutin

22. a) Les garanties relatives à l'utilisation des urnes mobiles ont été renforcées de manière à limiter les risques d'abus et de fraude.

b) Le recours à des urnes transparentes constitue une innovation heureuse. Le BIDDH et la Commission de Venise ont cependant été informés de la suppression de cette disposition dans les versions suivantes du Code et déplorent ce changement.

c) L'apposition d'encre sur les doigts des électeurs ayant déposé leur bulletin constitue lui aussi une innovation heureuse (article 104.6). Il contribuera à limiter efficacement les possibilités de double vote.

d) L'utilisation de bulletins numérotés est envisagée et devrait contribuer à la sécurité du scrutin, tout comme le recours à des enveloppes.

e) L'interdiction de la présence de tiers - en dehors des électeurs, des membres d'une commission, des observateurs accrédités et des policiers (éventuellement appelés par le président du bureau de vote) - dans les bureaux de vote constitue une amélioration certaine et évitera toute interférence excessive dans les opérations menées le jour du scrutin.

Plaintes

23. On relève une amélioration générale par rapport à nos recommandations précédentes, même s'il apparaît encore nécessaire de progresser sur la voie de la simplification ou de la clarification. Les règles pertinentes du chapitre 16 (articles 112 et suivants) sont en effet confuses et obscures. Le système institué par le projet de Code précédent a été modifié par l'adjonction de deux nouveaux paragraphes (112.2 et 112.3) qui présentent cependant l'inconvénient de contredire certaines règles laissées en l'état et plus spécialement les dispositions de l'article 112.4. Les relations entre le système judiciaire et les commissions électorales ne sont pas claires. La notion de «tribunal compétent» au sens de l'article 112.3 devrait être clarifiée, en se référant éventuellement au Code de procédure civile. Durant notre visite, la délégation avait été informée qu'une telle référence à ce Code (chapitre 25 relatif à la protection des droits électoraux) serait incluse, mais il n'en a rien été. En outre, l'article 112.11 du projet de Code électoral prévoit des délais totalement différents de ceux définis dans l'article 291 du Code de procédure civile. Quant à l'article 114, il apparaît comme extrêmement dangereux dans la mesure où il confère au système judiciaire le pouvoir d'invalider des élections ou bien d'annuler les résultats d'un scrutin sans mettre en place des garanties adéquates contre les risques d'abus.

Commentaires article par article

1. Préambule

Certains des cinq principes constitutifs du patrimoine électoral européen - tels qu'ils sont définis dans les Lignes directrices en matière électorale de la Commission de Venise - ne sont pas explicitement repris dans le Code. Les principes relatifs aux élections libres devraient être inclus dans le préambule et le terme «suffrage général» remplacé par «suffrage universel».

L'expression «sondage d'opinion» utilisée dans le préambule est ambiguë et devrait être systématiquement remplacée par le terme référendum, s'agissant de deux modes de consultation totalement différents.

Le **référendum** est une procédure officielle permettant au peuple de donner son avis sur une question et soumise à une série de règles intégrant notamment les principes du patrimoine électoral européen. Le **sondage d'opinion**, en revanche, est simplement un procédé permettant de connaître l'avis du public à un moment donné.

En outre, selon le Code (**article 140**), le résultat du référendum est contraignant du moins s'il est positif. Reste encore à déterminer clairement si cet effet contraignant s'étend aux résultats négatifs.

Section générale

Section 1. Principales définitions

2. Article 1.1.13

Le terme «campagne préélectorale» devrait être banni du Code et remplacé par le terme «campagne électorale». Nous suggérons en outre de substituer le terme «activités électorales» au terme «campagne électorale» (qui est utilisé à mauvais escient dans quatre articles du Code : **82**, **83**, **87** et **192**¹) afin d'éviter tout risque de confusion. Il serait en outre pour le moins étrange de parler de campagne une fois le jour du scrutin passé.

3. Article 9

Les **articles 46.2** et **9** sont contradictoires. Le premier précise en effet que tout électeur a le droit d'être inscrit sur la liste électorale «à condition d'avoir résidé au moins six mois sur le territoire de l'entité territoriale concernée au cours des douze mois ayant précédé l'annonce des élections» alors que le second parle de «*lieu de résidence permanente*» (la formulation à retenir).

La même remarque vaut pour l'**article 146.1**.

4. Article 11

a) Il conviendrait d'insérer les mots «*Sans faire obstacle aux droits de liberté d'expression et d'association*» avant «*l'Etat garantit la libre tenue...*». Les droits à la liberté d'expression et d'association consacrés respectivement par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme n'appartiennent pas uniquement aux citoyens mais à toutes les personnes relevant de la juridiction d'un Etat membre.

¹Le Code utilise déjà l'expression «*campagne électorale*» dans les articles suivants : 40, 42, 48, 55, 57, 72, 78, 79, **82**, **83**, **87**, 91, 94, 108, 110, 155, 157, 161, **192**, 194, 198, 222 et 224.

En d'autres termes, les non-citoyens (apatrides et étrangers), bien que dépourvus du droit de vote, ont le droit d'exprimer librement leur opinion et de se réunir pendant les campagnes électorales. Cette remarque figurait déjà dans les commentaires précédents de la Commission de Venise : *« Cette règle devrait contenir une clause selon laquelle les interdictions s'appliquent sans faire obstacle à la liberté d'expression et à la liberté d'information. Cette clause serait, notamment, importante pour les étrangers qui résident en Azerbaïdjan et qui souhaitent participer à des débats politiques et des campagnes électorales. »*.

5. Article 12

Il est recommandé de modifier le libellé de l'article concernant les citoyens atteignant l'âge de dix-huit ans le jour même du scrutin en ajoutant la précision suivante : *« le jour du scrutin inclus »*.

6. Article 13

La norme mériterait des éclaircissements. Un principe général relatif au vote passif devrait être introduit : qui peut être candidat aux différents types d'élections et qui peut déclencher une procédure de référendum ?

Ces règles figurent dans le Code aux **articles 144 et 179**.

7. Article 14

Cet article n'établit pas une distinction claire entre l'inéligibilité et l'incompatibilité. La norme qu'il fixe devrait donc clairement dissocier les cas d'incompatibilité (paragraphe 1 à 5) des cas d'inéligibilité (paragraphe 6 à 8). L'**inéligibilité** indique l'impossibilité de se présenter à des élections, tandis que l'**incompatibilité** signifie qu'une fois élu au poste de député (ou à tout autre poste électif), le candidat devra choisir entre son mandat et ses autres fonctions publiques ou privées susceptibles de l'empêcher de s'acquitter de sa tâche en toute indépendance et en toute liberté.

8. Article 14.3.1

Conformément à l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité, les personnes jouissant de la double nationalité ne doivent pas choisir une nationalité pour exercer leurs droits politiques et notamment pour remplir un mandat : ils ont les mêmes droits et devoirs que les autres citoyens². Les délégués de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ont été informés, lors de leur dernière visite à Bakou, que cette obligation est mentionnée dans la constitution.

La même observation vaut pour l'**article 212**.

9. Article 14.3.6

Cette disposition est trop sévère et devrait s'inspirer du principe de proportionnalité à la fois quant à la nature et à la gravité de l'infraction. Premièrement, elle n'établit pas de distinctions entre les infractions mineures et les délits graves et, en outre, le Code devrait établir une distinction plus nette entre les cas prévus respectivement aux

²Un précédent commentaire de la Commission de Venise recommande ce qui suit à propos de l'**article 64** : *« une telle disposition pourrait entrer en conflit avec les standards internationaux, et en particulier avec l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité, qui dispose que 'les nationaux d'un Etat partie possédant une autre nationalité doivent avoir, dans le territoire de cet Etat partie dans lequel ils résident, les mêmes droits et devoirs que les autres nationaux de cet Etat partie' »*.

paragraphe 6 et 7. Deuxièmement, au nom du principe de proportionnalité, les personnes ayant fini de purger leur peine plus de quinze ans avant l'élection devraient pouvoir se porter candidates.

Section 2. Dispositions générales

10. Article 17.3

a) Nous recommandons de réaffirmer le principe de l'indépendance des commissions électorales (ou référendaires) à l'égard de l'Etat, des institutions municipales, ainsi que des partis politiques et des organisations non gouvernementales. La formulation actuelle manque de précision dans la mesure où les commissions sont des organes étatiques et il serait bon d'exclure tout risque d'ingérence non seulement de la part d'entités privées (telles que les partis ou les ONG, surtout en présence de commissions multipartites), mais aussi de l'exécutif.

b) Cette disposition exclut clairement tout risque d'ingérence par les organes de l'Etat. Il serait cependant souhaitable de placer l'expression «*conformément à la législation*» à la fin de sa dernière phrase pour clarifier son libellé un peu trop vague.

11. Article 17.4

a) Cette disposition devrait aussi inclure les organes étatiques (dont la police) - en plus des municipalités et des personnes de droit privé - parmi les entités tenues de respecter les actes et décisions des commissions électorales dans la sphère de leur compétence.

b) Nous recommandons de remplacer «*seront obligatoires pour les municipalités situées sur l'entité territoriale concernée...*» par «*seront obligatoires pour toutes les entités territoriales...*» (et non pas seulement pour les municipalités et leurs territoires concernés).

12. Article 17.5

Le Code devrait instituer des garanties protégeant les données relatives aux électeurs³. Voir aussi les **articles 25.2.19, 31.1.14, 45.10, 94.2 et 94.4 ainsi que 115**.

13. Article 17.6

a) L'article énonce toute une série d'exigences auxquelles les commissions électorales doivent se conformer. Malheureusement, la teneur exacte de ces exigences est loin d'être toujours claire, notamment en ce qui concerne les **paragraphe 17.6.9 et 17.6.11**.

b) Cet article devrait aussi clairement stipuler que les décisions des commissions supérieures lient les commissions inférieures.

14. Article 17.7

Il est inacceptable d'énoncer une série d'exigences avant de déclarer que certaines sont facultatives. Cette disposition devrait donc être révisée. La même remarque vaut aussi pour l'**article 49**.

³Voir le point n° 4 des commentaires précédents de la Commission de Venise (document CDL-INF (2000) 17).

15. Article 19

La possibilité de disposer de membres suppléants des commissions électorales, nommés et élus dans les mêmes conditions que les membres ordinaires, pourrait être envisagée.

16. Article 19.12

Cet article exige qu'un procès-verbal soit dressé à chaque réunion d'une commission électorale. Conformément aux bonnes pratiques administratives, il devrait imposer la diffusion de ces documents avant la réunion suivante (qui devrait par ailleurs inscrire l'approbation du dernier procès-verbal comme premier point à son ordre du jour).

17. Article 20.1

Cet article impose aux hebdomadaires l'octroi d'une page gratuite aux commissions électorales. Cette obligation devrait cependant être limitée aux publications privées mentionnées à l'article 77.1. Voir à ce sujet les commentaires relatifs aux articles 77 et 78.

18. Article 21

Le quatrième paragraphe devrait préciser que seuls les représentants de partis politiques ou de groupes de campagne référendaire ayant fusionné peuvent être rappelés.

19. Article 22.1

a) La disposition selon laquelle «... les partis et les coalitions politiques ont nommé un candidat, les groupes de campagne référendaire...» ne peuvent pas siéger dans une commission électorale est probablement une erreur due à un problème de traduction .
b) Il serait préférable d'inclure également un membre du système judiciaire dans chaque Commission électorale de circonscription ou, du moins, d'attribuer à un tel membre une juridiction comprenant plusieurs commissions de ce type. La même remarque vaut pour l'article 36.2.

20. Article 22.2

La disposition stipulant qu'«un membre d'une commission électorale ne peut siéger que dans une seule commission de ce type, qu'il y dispose d'une voix décisive ou consultative» pourrait être simplifiée. Nous suggérons : «Un membre d'une commission électorale ne peut siéger que dans une seule commission, quel que soit son statut (c'est-à-dire qu'il dispose d'une voix décisive ou consultative)».

21. Article 22.3

Cette règle mériterait d'être précisée : «les organes chargés de nommer les membres des commissions électorales ne doivent pas être autorisés à révoquer ceux-ci à volonté»⁴.

⁴Voir le point II. 3.1.f. des Lignes directrices en matière électorale de la Commission de Venise.

22. Article 22.4.2

Ce paragraphe semble redondant par rapport au paragraphe 1 du même article.

23. Article 22.4.3

La Commission de Venise et le BIDDH ont été informés que le terme “*parent proche*” est défini dans le Code de la famille. Il est donc suggéré de mentionner clairement ce dernier dans l’article.

24. Article 22.7

Il conviendrait de mentionner clairement la législation applicable (Code pénal par exemple) en cas de violation des dispositions du présent Code. En outre, il est suggéré de ne confier ce type de procédures qu’à un procureur de haut rang, voire au procureur général lui-même. Si la volonté des rédacteurs est d’étendre cette règle aux membres disposant d’une voix consultative, le Code devrait l’indiquer plus clairement.

25. Article 22.12

Ce paragraphe pourrait être raccourci et stipuler qu’un membre d’une commission électorale disposant d’une voix consultative peut uniquement participer aux actions visant les commissions pertinentes (concernant un referendum, les élections présidentielles, les élections au Milli Majlis et les élections municipales).

26. Article 24.1

a) Il est recommandé d’indiquer clairement que la Commission électorale centrale devra être constamment composée de dix-huit membres permanents, sauf pendant la période électorale où elle comprendra en plus trois juges.

b) Cet article qui affecte un rôle aux “*juristes indépendants*” au sein de la Commission électorale centrale devrait explicitement exclure les juristes au service de l’Etat.

27. Article 24.3

Il existe une contradiction entre l’**article 24.1** «*Un tiers des membres de la Commission électorale centrale représenteront les partis qui les ont nommés*» et l’**article 24.3** «*Un membre de la Commission électorale centrale ne peut représenter aucun parti politique*». Elle devrait être corrigée.

28. Article 24.4

Le président, le vice-président et le secrétaire devraient représenter les trois différents groupes politiques siégeant à la Commission électorale centrale, dans la mesure où les formations concernées ont effectivement présenté des candidats à ces fonctions.

29. Articles 25 et 26

Ces dispositions devraient se référer à l’**article 28.5** concernant les règles de procédure internes. Il est en effet recommandé de distinguer entre les pouvoirs et les devoirs de la Commission électorale centrale. L’accréditation d’observateurs devrait figurer parmi les fonctions de cette commission.

30. Article 25.2.17

Le lien entre le système unifié d'enregistrement et les listes d'électeurs n'est pas réglementé.

Voir l'**article 43.1**.

31. Article 26.1 à 26.4

Afin de dissiper tout malentendu, nous proposons de placer la phrase suivante au début de chacun de ces quatre paragraphes : «*Nonobstant la définition de ses tâches telle qu'elle figure à l'article 25, la Commission électorale centrale ...*». Dans le cas contraire, en effet, d'aucuns pourraient prétendre que l'article 26 limite les pouvoirs reconnus à la commission par l'**article 25**.

32. Article 26.2

La Commission électorale centrale devrait publier les listes de tous les candidats inscrits par circonscription le jour suivant l'expiration du délai d'enregistrement (élections au Milli Majlis et élections municipales).

33. Article 27.2

La difficulté ici résulte peut-être d'un problème de traduction : l'ordre des mots dans la version anglaise permet d'interpréter la disposition comme n'imposant l'accord du procureur que pour faire jouer la responsabilité pénale alors que cet accord est également requis pour infliger des sanctions administratives. Il est donc suggéré de placer les mots «*ou des sanctions administratives*» avant «*sans l'accord du procureur général*».

34. Article 28

Concernant les règles applicables aux décisions et aux votes de la Commission électorale centrale, le président de cet organe ne devrait pas appartenir à un parti siégeant au Milli Majlis, ni représenter une telle formation.

35. Article 28.5

Les règles de procédure interne adoptées en vertu des **articles 25 et 26** devraient être publiées dans les médias.

36. Article 29.1

Notre recommandation précédente a été suivie. Néanmoins, il est conseillé d'inclure une brève formule indiquant que l'**article 29.5** décrit les attributions d'une commission spécifique chargée du redécoupage, c'est-à-dire de tracer les limites des circonscriptions électorales.

37. Article 29.3

Bien que certains critères de distribution aient été explicitement déclarés obligatoires par la Commission de Venise et le BIDDH, l'égalité et la proportionnalité de la distribution ne sont pas consacrées par la loi comme nous l'avons également suggéré.

38. Article 29.5

Le Code devrait exposer en détail la composition de la commission chargée du redécoupage⁵.

Voir aussi les commentaires relatifs à l'**article 29.1**.

39. Article 30

Il conviendrait de substituer l'expression «*ont l'obligation de parvenir à un accord*» à l'expression «*ont le loisir de parvenir à un accord*» sous peine de vider de sa substance la disposition relative à la «supramajorité».

40. Article 32

a) Cet article répertorie les devoirs des commissions électorales *en matière de préparation et d'organisation des référendums*, mais omet de mentionner une tâche essentielle : celle qui consiste à examiner les litiges et les recours (sauf en ce qui concerne les Commissions électorales territoriales, voir l'**article 36.1.9**).

b) Cet article devrait inclure l'obligation de publier les listes de candidats enregistrés le jour suivant la fin du processus d'enregistrement (élections au Milli Majlis et élections municipales) dans leurs circonscriptions respectives, ainsi que les résultats préliminaires (par bureau de vote) après chaque scrutin.

41. Article 35.3.1

Le nombre maximal d'électeurs par entité territoriale devrait être ramené de 2 000 à 1 500.

42. Article 35.7

Le délai recommandé (3 à 5 jours avant la réunion) et non pas uniquement la date limite devrait être indiqué.

43. Article 36.2

Il manque la référence d'un article cité dans cette disposition.

Voir les commentaires relatifs à l'**article 22.1, b)**.

44. Article 36.3

Il serait préférable que les deux membres supplémentaires soient désignés d'un commun accord par la majorité et la minorité dans la Commission électorale par circonscription compétente. Dans le cas contraire, en effet, l'équilibre politique au sein des CET serait rompu. Les fonctionnaires, en leur qualité de membres de l'exécutif, ne devraient pas être autorisés à devenir membres d'une CET.

⁵Le point I. 2.2.vii. des Lignes directrices en matière électorale de la Commission de Venise stipule :
Lorsqu'un nouveau découpage est prévu - ce qui s'impose dans un système uninominal - il doit :

- *ne pas être partisan ;*
- *ne pas défavoriser les minorités nationales ;*
- *tenir compte d'un avis exprimé par une commission, comprenant en majorité des membres indépendants, et de préférence un géographe, un sociologue, une représentation équilibrée des partis et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales.*

45. Article 36.5

Cet article, redondant par rapport à l'article 40.12, devrait être supprimé.

46. Article 36.6

Cet article ne devrait tolérer aucune exception : tous les membres des Commissions électorales territoriales (CET) devraient être nommés par la Commission de circonscription compétente, même en ce qui concerne les CET créées à des endroits hébergeant des électeurs à titre provisoire ou dans des bases militaires, ainsi que celles comptant entre 50 et 100 électeurs inscrits. Il est recommandé de remplacer la phrase «*la composition de la Commission électorale territoriale peut être approuvée par la Commission électorale de circonscription*» par «... *sera approuvée*...» ou une expression équivalente.

47. Article 37.1.8

Comment le membre spécifiquement autorisé de la Commission électorale territoriale sera-t-il choisi ? On pourrait envisager un vote ou un tirage au sort. La détermination des résultats de l'élection devrait cependant rester la prérogative du président ou du secrétaire de la commission.

48. Article 40 and 42

L'ensemble de cet article demeure confus et redondant. Voir également les commentaires relatifs à l'article 42.1 et visant le statut commun⁶.

a) Les dispositions relatives aux observateurs, bien que modifiées, devraient faire l'objet d'améliorations supplémentaires. Si les règles relatives aux conditions requises pour être nommé observateur et au processus d'enregistrement ont été clarifiées, ledit processus reste compliqué et les délais très stricts. Le Code accorde maintenant aux ONG le droit d'accréditer des observateurs (article 40.5). Cependant, les associations publiques, y compris celles recevant des fonds de l'étranger, devraient être autorisées à observer le processus électoral.

b) Le Code semble établir diverses règles spécifiques à différents types d'observateurs. Or, les observateurs nationaux et internationaux devraient avoir les mêmes droits et obligations.

c) Tous les observateurs, y compris les observateurs internationaux, devraient disposer du droit de surveiller l'intégralité du processus électoral : depuis le début des travaux des commissions jusqu'à la confirmation des résultats définitifs du scrutin. Ils devraient aussi pouvoir assister aux réunions des commissions électorales et surveiller l'impression et la distribution des bulletins de vote. Leurs prérogatives ne devraient pas être limitées à l'observation du travail mené par les Commissions électorales territoriales (voir l'article 40.11).

d) Tous les droits conférés aux observateurs devraient être énoncés dans un seul et même article.

e) Article 40.12 : cette disposition est redondante par rapport à l'article 36.5.

f) La liste de l'article 40.13 devrait mentionner expressément les lieux de détention.

g) Article 40.15 : les observateurs ne devraient pas être affectés à un bureau de vote déterminé mais autorisés à se déplacer librement d'un bureau à l'autre.

⁶Voir le point II.3.3.2.a. des Lignes directrices en matière électorale de la Commission de Venise.

49. Article 41

a) L'article énonce un certain nombre de «principes» d'observation et sa motivation nous échappe. Il devrait être supprimé dans la mesure où il est impraticable et pourrait inciter les autorités à commettre des abus. L'observation peut être partisane tant que l'opposition dispose du droit d'accréditer des observateurs. L'Etat ne devrait pas exposer tout observateur au risque de faire l'objet de poursuites ou autres sanctions en exigeant de l'intéressé qu'il se comporte comme un juge. En outre certaines des caractéristiques requises, telles que la nécessité d'une observation *ouverte*, sont trop vagues.

b) En résumé, l'article 41 constitue une espèce de code de conduite à l'usage des observateurs. Les principes qu'il énonce devraient éventuellement être reproduits au dos de la carte d'accréditation - conformément à nos recommandations - sans pour autant figurer nécessairement dans le Code.

50. Article 42.1

Les observateurs peuvent également insérer des commentaires pendant tout le processus électoral (conformément à l'**article 40**) dans les procès-verbaux de la commission ou dans des annexes à ces derniers, ou bien dans les procès-verbaux annonçant les résultats du scrutin et le dépouillement des voix. Ces commentaires pourront éventuellement constituer des preuves supplémentaires en cas de plainte visant la circonscription ou le bureau de vote concerné.

51. Article 42.1.8

a) Nous suggérons de rédiger l'article 42.1.8 comme suit : «... *faire ou obtenir une copie puis photocopier et obtenir d'autres copies des procès-verbaux des résultats de l'élection ou du référendum, ainsi que des documents et documents annexes préparés par les commissions électorales [territoriales et de circonscription]*».

b) L'article prévoit que les commissions électorales factureront les copies conformes de leurs procès-verbaux. La justification de cette innovation est loin d'être claire. La délivrance et l'utilisation des procès-verbaux aux fins de vérification de l'exactitude des résultats sont indispensables à la transparence et devraient donc ne pas être entravées par le Code. Les coûts inhérents à la production par une commission électorale d'un procès-verbal vérifié sont minimes, étant donné que les observateurs et autres parties concernées peuvent rédiger leurs propres procès-verbaux sur des formulaires. L'intervention de la commission se borne donc à vérifier, signer et tamponner lesdits formulaires. Dans ces circonstances, le temps et les efforts inhérents au prélèvement et au traitement des sommes perçues risquent de s'avérer disproportionnés par rapport aux revenus générés.

52. Article 42.1.10

L'octroi de la faculté d'observer le transfert des documents électoraux aux Commissions électorales de circonscription et à la Commission électorale centrale est une initiative louable.

53. Article 42.3

Cet article est redondant.

54. Articles 45.1 et 45.10

a) Les Lignes directrices en matière électorale de la Commission de Venise (I. 1. 1.2.) préconisent la tenue de listes électorales permanentes⁷ et donc des mises à jour régulières qui doivent être au moins annuelles. Il semble que des règles allant en ce sens aient été adoptées. Étant donné l'importance de l'inscription des électeurs dans le processus électoral, il est recommandé de définir clairement les procédures et les étapes de la mise sur pied d'un système unifié d'inscription. Il faut aussi que chaque parti et chaque citoyen soit en mesure - conformément aux suggestions avancées dans les Lignes directrices - de contrôler les listes en permanence et non pas seulement à l'approche d'un scrutin. Par exemple, la liste devrait pouvoir être consultée par chaque citoyen toute l'année auprès de la Commission électorale centrale (un organe permanent) ou à un niveau inférieur.

Voir les commentaires relatifs à l'**article 25.2.17**.

b) L'article 45.1 interdit d'apporter des ajouts ou des modifications aux listes électorales le jour du scrutin. Cette disposition, ainsi que l'**article 101.8**, exige que toute modification reflète l'usage de listes supplémentaires répertoriant les électeurs ayant été dotés d'une carte de désinscription afin de pouvoir voter loin de leur domicile. La liaison entre cette règle et celle édictée dans l'**article 48.2** (qui autorise la correction d'erreurs dans les listes électorales le jour du scrutin) n'est pas non plus très claire.

c) Article 45.1 : il est suggéré de remplacer «*jusqu'au jour du scrutin*» par «*y compris le jour du scrutin*».

d) Les délais indiqués dans les articles 45.1 et 45.11 pour la préparation des listes électorales sont incompatibles et devraient être révisés.

55. Article 45.6

Les listes électorales des entités territoriales où résident des électeurs à titre temporaire ne peuvent pas être uniquement approuvées par les responsables des institutions concernées. Une personne malade et incapable de se déplacer devrait cependant pouvoir s'inscrire dans le cadre d'une procédure n'impliquant pas le directeur de l'hôpital où elle se trouve. En outre, les proches devraient être en mesure de fournir des renseignements supplémentaires aux responsables des institutions.

56. Article 46.2

Voir les commentaires relatifs à l'**article 9, b) et d)**.

57. Article 46.10

Il est recommandé de spécifier le ou les types de responsabilités administratives passibles de sanction au titre de cette disposition, puis de répertorier les sanctions possibles dans le Code ou de mentionner la législation pertinente.

58. Article 46.11

Les électeurs devraient être prévenus, par exemple au moyen d'une lettre, de leur exclusion de la liste électorale.

⁷Une recommandation partagée par le BIDDH.

59. Article 49

a) L'article énonce vingt-deux principes auxquels les partis et les blocs politiques sont priés de se conformer. Le second paragraphe dresse la liste des principes dénués de pertinence sur le plan juridique. Cependant, la plupart des principes sont mentionnés dans d'autres parties du Code qui fixent également les sanctions applicables en cas de non-observation. La plupart de ceux considérés comme «*respectés sur une base volontaire*» sont exposés une première fois dans l'**article 62** sous la rubrique *Principes régissant l'activité des groupes de campagne référendaire* et une deuxième fois dans l'**article 71** sous la rubrique *Principes de la participation des candidats inscrits*. Il s'agit donc clairement d'une répétition qu'il conviendrait d'éviter.

b) De plus, certaines parties de ces exigences sont facultatives, ce qui est inacceptable. Voir aussi l'**article 17.7**.

60. Article 49.1

a) Les principes n'étant pas contraignants mais respectés sur une base volontaire (voir l'**article 49.2**), il serait préférable de remplacer «*doivent*» par «*devraient*».

b) Les citoyens pouvant légitimement décider de ne pas participer au scrutin, les partis politiques ne devraient pas être empêchés d'inciter les gens à exercer leur droit légal de ne pas voter (**article 49.1.20**). Cette disposition doit se lire comme l'**article 71.1.19**.

61. Article 53.1

Il serait bon d'indiquer dans cet article le nombre de signatures requis pour soutenir un candidat.

Voir l'**article 56**.

62. Article 53.3

Il est en principe légitime d'exiger la transparence en matière de casier judiciaire. D'un autre côté, un droit de l'homme interdit d'exiger la mention du casier d'une personne dont la condamnation remonte à de longues années. Une limite de quinze ans devrait donc être prévue concernant l'obligation pour un citoyen de mentionner ses condamnations pénales dans sa demande de candidature.

Le même principe vaut pour plusieurs autres dispositions du Code telles que les **articles 56.3, 57.5, 165.3 et 201.3**.

63. Article 53.4

Cet article concerne le droit d'indiquer son affiliation à un parti dans les documents de nomination. Il risque de semer la confusion chez les électeurs et de faire naître une situation où plusieurs candidats d'un même parti s'affrontent dans une circonscription.

64. Article 54.3

Cet article précise le contenu des procès-verbaux des réunions au cours desquelles chaque parti nomme des candidats. Ces réunions constituant une procédure interne aux partis, l'intérêt que les Commissions électorales pourraient leur porter nous paraît discutable.

65. Article 56

Voir les commentaires relatifs à l'article 53.1.

66. Article 56.3

Voir les commentaires relatifs à l'article 53.3.

67. Article 57.1

Cet article prévoit que le recours à des pressions ou des incitations abusives pour convaincre les électeurs de signer une liste de soutien «*peut*» constituer un motif d'annulation des signatures et/ou de refus d'enregistrement d'une candidature ou bien d'annulation de l'enregistrement d'un candidat ou d'une liste de candidats. Cette lourde sanction ne devrait s'appliquer que dans les cas d'infraction grave et répétée. Le Code doit indiquer clairement si les tribunaux disposent ou pas d'une marge d'appréciation dans l'application de ces sanctions, ainsi que l'étendue de ladite marge.

68. Article 57.4

a) Excepté pour les élections municipales, les électeurs ne peuvent accorder leur signature de soutien qu'à un candidat ou liste de candidats unique. Il est difficile de comprendre pourquoi les électeurs seraient empêchés de signer plus d'un formulaire, d'autant plus que la vérification de la présence d'une même signature sur plusieurs listes risque de s'avérer très difficile. Cette règle devrait donc être supprimée.

b) Bien que justifiée en théorie, cette disposition risque de poser de nombreux problèmes de contrôle de sa mise en œuvre et de créer le risque de voir un électeur faire l'objet de pressions afin de l'amener à signer pour un candidat puis de se retrouver empêcher de signer en faveur d'un autre.

69. Article 57.5

Voir les commentaires relatifs à l'article 53.3.

70. Article 57.9

La dernière phrase est difficile à comprendre, sans doute à cause d'un problème de traduction.

71. Article 58.3

Le Code devrait aussi demander aux commissions électorales d'interroger les candidats sur leurs finances (revenus, patrimoine, héritage, etc.) au début et à la fin de leur mandat, afin de déceler et d'analyser les écarts. Concernant ces commentaires, la commission compétente pourrait pénaliser les candidats dont les finances accusent un écart disproportionné.

72. Article 58.6

La raison pour laquelle le nombre des signatures d'électeur ne devrait pas dépasser 15 % du seuil fixé par le Code nous échappe. Cette disposition devrait donc être supprimée.

La même remarque vaut pour l'article 65.

73. Article 60.2

Il est conseillé d'ajouter que le refus d'enregistrement doit obéir au principe de proportionnalité⁸. La question a soulevé des problèmes dans le passé et cet article ouvre la porte aux abus visant à se débarrasser des candidats indésirables.

Voir les **articles 68, 68.2, 88.7 et 108.1**.

74. Article 60.2.2

Les erreurs techniques ne devraient pas constituer un motif de refus d'enregistrement. Cette sanction draconienne ignore en effet le principe de proportionnalité.

Les participants aux élections devraient donc se voir offrir l'occasion de corriger leurs erreurs.

75. Article 60.2.3

Il est vivement recommandé de supprimer la disposition : «*ou si plus de 10 % des signatures d'électeur vérifiées sont invalides*». Le nombre de signatures valides devrait être en effet déterminé en termes absolus, sous peine de faire naître des risques d'abus de la part d'adversaires politiques. En résumé, la seule base raisonnable de rejet d'une liste de signatures devrait être l'absence du nombre de signatures valides requis par la loi.

La même remarque vaut pour l'**article 68.2.3**. Voir aussi l'**article 216**.

76. Article 60.2.4

L'article est très vague (de quel type d'informations s'agit-il ?).

77. Article 60.2.5

Les erreurs peuvent être involontaires.

78. Article 62

Voir les commentaires relatifs à l'**article 49**.

79. Article 65

Voir les commentaires relatifs à l'**article 58.6**.

80. Article 68

Voir les commentaires relatifs à l'**article 60.2**.

81. Article 68.2

La même remarque vaut pour l'**article 60.2**.

82. Article 68.2.3

Voir les commentaires relatifs à l'**article 60.2.3**.

⁸Voir les commentaires précédents de la Commission de Venise (CDL-INF (2000) 17).

83. Article 69.3

a) Cet article suggère que les candidats peuvent conserver leur poste de fonctionnaire d'Etat, ce qui contredit en apparence le paragraphe précédent (69.2) qui exige que les personnes concernées soient mises en disponibilité. Il pourrait s'agir d'une erreur de traduction. Le **paragraphe 69.5** interdit clairement à ces candidats de participer à la campagne. Apparemment, par conséquent, certains fonctionnaires pourraient conserver leur poste à condition de ne pas faire campagne : une limitation qui ne pèse pas sur les temps de parole gratuits à la télévision.

b) Autre point important : le nouveau texte mentionne des fonctionnaires, directement nommés par le Président ou le Milli Majlis de la République d'Azerbaïdjan, et exemptés de l'obligation de mise en disponibilité. Pareille exception semble illogique et par conséquent inacceptable.

84. Article 71

Voir les commentaires relatifs à l'**article 49**.

85. Article 73.2

La possibilité pour les candidats de se retirer de la course trois jours avant la date du scrutin est inappropriée et pourrait encourager les pressions. Il conviendrait au moins de permettre aux candidats de contester leur demande de retrait lorsque les intéressés se plaignent d'avoir agi sous la contrainte. Voir les **articles 93.1.2, 202.5 et 221.1**.

86. Article 73.3

Cet article mentionne une raison pouvant justifier le retrait d'une candidature («*maladie affectant sérieusement sa santé...*») sans pour autant désigner l'organe chargé de vérifier cette condition. Il faudrait que l'organe en question soit un tribunal ou une commission médicale. Lors de notre dernière visite à Bakou, nos interlocuteurs nous ont assuré que cette question était réglée par le Code du travail. Si c'est le cas, il serait souhaitable de mentionner la disposition pertinente.

La même remarque vaut pour l'**article 146.9**.

Chapitre 13

Campagnes électorales : Les règles visant les campagnes électorales (souvent appelées «campagnes préélectorales» dans le Code) sont très similaires à celles définies dans la loi relative aux élections au Milli Majlis. Par conséquent, la plupart des commentaires formulés à propos de cette dernière en 2000 par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise valent aussi pour le projet de Code.

87. Article 74.1

La proposition circonstancielle «*Sans faire obstacle aux droits de liberté d'expression et d'association*» devrait être placée avant «*les personnes physiques ou morales suivantes ont le droit de mener...*». Dans le cas contraire, en effet, la disposition pourrait être perçue comme une limitation de ce droit, ce qui n'était sûrement pas l'intention des rédacteurs du Code.

88. Article 75

Tout candidat devrait jouir d'un droit de réponse lorsqu'il est diffamé.

89. Article 75.1

Les campagnes électorales ne sont pas autorisées la veille et le jour du suffrage. La préposition «*ou*» devrait donc être remplacée par «*et*» afin de mieux traduire la volonté des rédacteurs et d'énoncer une règle précise.

90. Articles 77 et 78

Les médias privés ne sont pas tenus de publier des documents électoraux relatifs à la campagne préélectorale, mais ils doivent respecter le principe d'égalité lorsqu'ils diffusent des renseignements sur les candidats.

Voir les commentaires relatifs à l'**article 20.1**.

91. Articles 80 et 81

Bien que les radiodiffuseurs puissent vendre du temps d'antenne aux candidats enregistrés, ils doivent respecter le principe d'égalité proportionnelle. Un média ne saurait par exemple fournir du temps de parole à un candidat puis s'abstenir de faire la moindre allusion aux autres pendant ses émissions d'actualités (voir notamment l'**article 81.4**).

92. Article 81.2

Il s'agit peut-être d'un problème de traduction, mais il n'y a aucune raison valable pour justifier la disposition suivante : «*les membres d'un groupe référendaire comptant plus de 20 000 membres ne peuvent pas bénéficier de ce temps de parole*».

93. Article 81.7.4

Les dispositions de l'article sur l'affectation de temps de parole payant et la référence à un journaliste de premier plan ne sont pas claires.

94. Articles 84.3 et 84.4

Il faudrait prévoir un accès minimal de tous les candidats à la presse périodique⁹.

95. Article 86.6

La possibilité pour les observateurs d'assister à des réunions préélectorales dans des bases militaires est une innovation heureuse, mais devrait être transférée dans la section générale qui dresse la liste des droits accordés aux observateurs.

96. Article 86.7

Les forces de sécurité et de police ne doivent pas empêcher ou perturber les réunions préélectorales. Elles peuvent être présentes devant les entrées mais pas à l'intérieur.

⁹Voir le point I.2.3.a.i. des Lignes directrices en matière électorale de la Commission de Venise.

97. Articles 87 et 88 en général

La liberté d'expression et plus particulièrement la liberté de la presse (**article 10** de la Convention européenne des Droits de l'Homme, **article 47** de la constitution azérie) revêtent une importance capitale en période de campagne électorale. Le **chapitre 8** doit également être interprété en conformité avec ces libertés et toute restriction dans ce domaine doit être prévue par la loi, motivée par l'intérêt public et conforme au principe de proportionnalité.

98. Article 87.6

L'information pourrait être présentée sur des panneaux d'affichage.
Voir la solution préconisée pour l'**article 60.2, a)**.

99. Articles 88.1, 88.2 et 88.3

- a) Là encore, la portée de l'interdiction ne saurait dépasser celle instituée par le droit pénal et le droit de la responsabilité civile ordinaires. L'incitation à modifier la base constitutionnelle du gouvernement peut être prohibée, conformément aux normes internationales, uniquement lorsqu'elle vise à introduire ce changement par la force. Proposer des modifications de la constitution fait en effet partie du débat politique normal. De même, l'incitation à violer l'intégrité territoriale du pays devrait être comprise comme concernant les actions violentes ou les autres méthodes agressives qui font peser des dangers aussi graves et qui sont contraires à la loi. En général, il faut tenir compte de la spécificité du discours politique pendant une campagne électorale et les autorités (parmi lesquelles le procureur général) doivent faire preuve d'une certaine tolérance.
- b) Les rédacteurs ont partiellement repris notre recommandation précédente en introduisant la notion de «*force*» dans les appels visant à modifier l'ordre constitutionnel. Cette amélioration ne suffit cependant pas à protéger les libertés fondamentales associées au droit d'expression pendant une campagne électorale.
- c) Les mots «*compte tenu de la liberté d'expression*» devraient être inclus quelque part dans l'article 88.1. Cette recommandation est d'autant plus pertinente que les termes «*honneur et dignité des citoyens*» sont vagues et peuvent se prêter à des interprétations abusives.

100. Article 88.6

La formulation «*distribution et diffusion de l'information portant atteinte au prestige, à la dignité et à l'honneur du candidat*» pose problème : le terme «*prestige*» est très vague et devrait être supprimé. Il ne figure pas, en effet, parmi les limitations possibles de la liberté d'expression. L'honneur et la dignité devraient en outre protéger suffisamment les intérêts légitimes de l'intéressé sur le plan de sa *réputation*.

101. Article 88.7

a) La mention des **articles 87.2 et 87.3** dans l'article 88.7 du Code est hors de propos et doit résulter d'une erreur.

b) L'annulation de l'enregistrement d'un candidat ou d'un parti politique est une sanction très sévère. Or, le texte n'invoque pas de motifs raisonnables pour la justifier. Les sanctions pénales pour violation de la loi devraient s'avérer suffisantes. Il faudrait que les tribunaux s'inspirent de ces principes pour appliquer la loi.

c) Cette règle va certainement trop loin et viole le principe de proportionnalité. Elle est inconnue dans la législation électorale des autres pays européens. Elle permettrait d'annuler l'inscription d'un candidat simplement pour cause d'insulte («à l'honneur ou à la dignité de citoyens») ou de violation d'«autres règles». Elle serait acceptable à condition de viser uniquement les incitations à renverser le gouvernement ou à modifier la constitution par la force, ou bien à propager la haine raciale ou religieuse. En tout cas, il conviendrait de lancer un avertissement avant d'entamer la procédure et de laisser le temps aux partis/candidats de rectifier des erreurs minimales.

La même remarque vaut pour l'**article 108.1**.

102. Article 89.3

Il faudrait supprimer du Code les dispositions relatives aux fonds électoraux n'ayant pas été transférés intégralement ou à temps.

103. Article 90.2

Il faudrait supprimer l'expression «*assistance en nature*», car elle est trop vague.

Les dispositions de l'**article 90.2.12** semblent faire double emploi avec celles des **articles 93.1 et 93.2**.

104. Article 93.4

Si le droit de rendre les fonds inutilisés s'explique parfaitement, il n'en va pas de même lorsqu'il se transforme en obligation. La mise en œuvre des règles proposées serait lourde et compliquée. Les candidats et les partis devraient d'abord calculer le montant des sommes à rendre sous forme de pourcentage des fonds inutilisés. Ils devraient ensuite déployer des efforts inouïs pour remonter jusqu'aux donateurs et leur remettre l'argent. Même en cas de donation par le biais d'une transaction bancaire, ce processus s'avérerait laborieux. Quant aux donateurs ayant versé une somme en espèce, ils seraient encore plus difficiles à retrouver. En outre, compte tenu des coûts inhérents aux transferts bancaires et de la modestie des sommes à rendre, les coûts et les efforts déployés risquent d'apparaître disproportionnés par rapport au but poursuivi. Il serait bien plus efficace de transférer les fonds inutilisés dans les caisses du parti (si le don lui a été adressé) ou directement à l'Etat.

La même remarque vaut également pour les référendums (**article 124.2 à 124.4**) et les élections présidentielles (**article 157.4**). Voir aussi l'**article 226**.

105. Article 94.3

Il semble exagéré d'exiger trois rapports financiers différents (y compris celui que les banques sont tenues de rédiger à intervalles réguliers, au titre de l'**article 95.2**, concernant les transactions effectuées sur des comptes spéciaux).

106. Article 96.3

Il semble injuste de contraindre l'employeur d'un membre d'une commission électorale à continuer à lui verser son salaire alors qu'il ne travaille plus pour lui pendant la période considérée. Après tout, en vertu de l'**article 90.1**, le financement de la tenue des élections doit provenir du budget de l'Etat. Voir l'**article 98.3**.

Section 4. Tenue des élections (référendums)**107. Article 97.3**

Voir les commentaires relatifs à l'**article 96.3**.

108. Article 99.2

La numérotation des bulletins de vote et leur insertion dans des enveloppes (**article 104.10**) constituent des innovations heureuses. Il faudrait cependant imprimer le numéro de manière à ce qu'il soit invisible une fois le bulletin introduit dans l'urne. Signalons cependant que la section spéciale du Code omet de mentionner l'utilisation obligatoire d'enveloppes (**articles 167, 200 et 236**).

109. Article 99.3

Les autorités pourraient envisager de proposer des bulletins de vote comportant des images et/ou des logos (emblèmes des candidats ou des partis) à l'intention des illettrés. Il serait aussi vivement souhaitable que les procès-verbaux des résultats portent un numéro séquentiel unique.

110. Article 101, 101.2 & 101.4

Un électeur ne doit pas avoir la possibilité de voter dans une autre entité territoriale que son lieu de résidence. De sorte qu'il doit être inscrit sur la liste électorale le jour du scrutin. Dans le cas contraire en effet, le risque de fraude, de double vote ou d'inscriptions multiples serait trop important. Si cette recommandation n'était pas retenue, il serait sans doute plus sage d'instaurer un délai d'un ou deux jours entre la délivrance de la carte de radiation des listes par la Commission de circonscription et la Commission territoriale. Ce délai permettrait l'envoi par la Commission électorale de circonscription des extraits de liste pertinents aux entités territoriales.

111. Article 104

Une procédure précise devrait être appliquée aux personnes présentant une carte d'électeur le jour du scrutin afin de voter dans une entité territoriale sur la liste de laquelle ils ne figurent pas. Les cartes des personnes concernées devraient être jointes en annexe au procès-verbal de l'entité concernée.

112. Article 104.6

L'apposition d'encre sur les doigts des électeurs ayant voté constitue une innovation heureuse qui contribuera efficacement à limiter les possibilités de double vote.

113. Article 104.8

Il est recommandé de ne pas faire signer les bulletins, de peur que cette pratique permette d'identifier certains bulletins et nuisent ainsi au secret du vote.

114. Article 104.13

Le procès-verbal final du bureau de vote doit comporter une remarque décrivant le nombre de bulletins invalides et les raisons de leur invalidité.

115. Article 104.14

- a) Les policiers devraient entrer dans les bureaux de vote uniquement pour *restaurer* (et non pour préserver) l'ordre et quitter les lieux dès leur tâche accomplie.
- b) L'annulation du vote dans toute entité territoriale où le scrutin a été perturbé pendant deux heures constitue une décision draconienne. Pareille clause pourrait en outre ouvrir la porte à des abus : certains adversaires politiques pourraient être tentés de perturber le scrutin afin d'invalider le vote d'un bureau réputé favorable à un autre parti. Il conviendrait donc de l'amender.

116. Article 105

Cet article régit l'utilisation des urnes mobiles¹⁰ et il a été révisé afin de limiter les risques d'abus. Les garanties (dépôt à l'avance d'une demande écrite et annulation du vote si le nombre des bulletins dépasse celui des demandes) sont adéquates pour limiter la fraude. Cependant, la formule «*et d'autres motifs indiqués comme valables par la Commission électorale centrale*» est beaucoup trop vague.

117. Article 105.3

Le nombre des bulletins de vote utilisés par chaque urne mobile et renvoyés par celle-ci doit être consigné dans un document séparé et joint au procès-verbal final du bureau de vote.

118. Articles 106 à 109

Les **articles 107, 108 et 109** sont nouveaux.

Article 106.5 : «*Tous les membres et les observateurs des commissions électorales territoriales...*» devraient être informés du résultat du scrutin par une copie du procès-verbal remise aussitôt après la signature de ce dernier et avant son envoi à la commission supérieure.

119. Article 106.3

Il est recommandé d'ajouter une liste précise des cas d'invalidation de bulletin de vote.

¹⁰En vertu du point I.3.2.vi. des Lignes directrices en matière électorale de la Commission de Venise : «*le recours à l'urne mobile ne doit être admis qu'à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude*».

120. Article 106.4

Cet article doit être clarifié. Lorsque plusieurs bulletins de vote ont été glissés dans la même enveloppe, la commission doit en compter un s'ils sont tous identiques et les invalider s'ils présentent une différence quelconque (y compris la présence d'un bulletin blanc).

121. Article 106.7

Il est recommandé de remettre les listes électorales et les cartes d'électeur aux Commissions électorales de circonscription en même temps que les autres documents relatifs aux élections. En outre, tous ces documents devraient être remis par le président de chaque bureau de vote concerné, accompagné d'autres scrutateurs représentant différents intérêts politiques.

122. Article 107

L'article devrait établir une procédure de réception des procès-verbaux de bureau de vote et des autres documents relatifs aux élections. Chaque Commission de circonscription devrait premièrement vérifier que tous les documents ont bien été remis et, deuxièmement, introduire toutes les données du procès-verbal dans un tableau résumé (voir les commentaires relatifs à l'**article 203**) et/ou les saisir au clavier (si la commission dispose d'ordinateurs). Elle devrait troisièmement repérer les divergences éventuelles entre les résultats et, quatrièmement, délivrer un reçu (signé par son président) certifiant que les membres du bureau de vote ont bien remis les documents requis. Une telle procédure permettrait d'améliorer le processus de préparation des tableaux et de réduire le risque d'erreur.

123. Article 109

Cet article devrait fournir plus de détails sur les résultats qui seront publiés par la Commission électorale centrale. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette commission devrait publier les résultats par circonscription et par bureau de vote dans un délai de cinq jours. Les résultats détaillés pourraient paraître dans les médias et/ou sur le site Web de la commission.

124. Article 110.9

Il serait souhaitable d'ajouter la phrase suivante à la fin du paragraphe : *«L'Etat garantit la sécurité et la non-divulgence des informations relatives aux électeurs.»*

125. Article 112.1

Une règle de base de l'Etat de droit veut que le délai de dépôt d'une plainte commence à courir uniquement à partir du moment où l'intéressé a eu la possibilité de prendre connaissance de la décision contestée. C'est pourquoi, la phrase suivante devrait être ajoutée à la fin de cet article : *«Le délai de sept jours commence à courir dès la publication de la décision ou dès le moment où l'intéressé a pu en prendre connaissance.»*

126. Article 112.8

Cet article mérite une clarification. Il interdit à un candidat élu de refuser de témoigner dans le cadre d'une enquête administrative, civile ou pénale visant les violations alléguées des droits de citoyens. Cette règle mériterait cependant certaines modifications : le droit de ne pas s'incriminer soi-même exige que ce témoignage ne puisse pas être ensuite retenu contre le candidat lors de procédures ultérieures. Sans cette précision, la règle telle qu'elle est présentement formulée, pourrait violer le droit du candidat à un procès équitable en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

127. Article 113.1

Voir les commentaires relatifs aux **articles 88.7 et 60.2**.

128. Article 113.2

L'article répertorie certains cas dans lesquels la commission électorale peut refuser l'enregistrement d'un candidat en invoquant une violation spécifique des règles de conduite prévues par le Code. Les violations sont assez précises et leur liste doit être considérée comme *exhaustive*. Il serait cependant préférable de prévoir l'obligation et non le pouvoir de refuser l'enregistrement et de limiter cette obligation aux infractions graves après un premier avertissement public. On pourrait éventuellement envisager une amende en fonction de la gravité des infractions.

129. Article 113.2.2

Cette disposition doit tenir compte du fait que la liberté d'expression garantit une publicité politique avant le début de la campagne électorale officielle. Il conviendrait donc d'insérer les mots «*Sans faire obstacle au droit de liberté d'expression*» au début de l'article.

130. Articles 113.2.5 et 113.2.6

0,1 % est un seuil bien trop bas pour satisfaire au principe de proportionnalité. Il conviendrait de trouver une sanction plus légère que le refus d'enregistrement (par exemple une condamnation publique ou le paiement d'une amende).

131. Article 113.2.7

Ces motifs de refus d'enregistrement sont beaucoup trop vagues. Ils pourraient notamment être compris comme englobant l'impossibilité pour le propriétaire d'une société de s'inscrire comme candidat. Il faudrait plutôt s'assurer que les gens riches ou influents n'abusent pas de leurs pouvoirs, sans pour autant les exclure totalement en raison de leur position importante dans la vie professionnelle. Une telle exclusion équivaldrait en effet à une violation de leur droit de l'homme de se présenter à une élection.

132. Article 114.1

Là encore, le principe de proportionnalité devrait s'appliquer. Les infractions mineures ou purement techniques à certaines règles ne sauraient justifier l'annulation pure et simple d'une élection.

133. Article 115

Les termes «*portant atteinte à l'honneur et à la dignité du candidat*» pourraient donner lieu à des abus. Les infractions pénales devraient être définies dans la législation pénale. Les formules suivantes devraient être ajoutées respectivement au début et à la fin de l'**article 115.1.6** : «*Sans faire obstacle au droit de liberté d'expression*» et «*en vertu de la législation générale relative à la diffamation*».

Section spéciale

Chapitre 5. Référendum

134. Article 118

La Cour constitutionnelle est l'institution la plus appropriée pour décider si une proposition soumise à référendum risque de violer les droits de l'homme énoncés par la constitution de l'Azerbaïdjan ou par les accords internationaux (y compris la Convention européenne des Droits de l'Homme) auxquels cette république est partie.

135. Article 122

a) Le Code devrait clarifier le rôle du Milli Majlis et du président dans la définition des modalités d'organisation d'un référendum. Les deux dispositions de la constitution (**articles 95 et 109**) citées dans l'article 122 du Code prévoient que le Milli Majlis et le président «*fixent*» un référendum. Il conviendrait cependant d'établir une distinction entre leurs rôles respectifs : une question éminemment constitutionnelle.

b) L'article ne précise pas clairement non plus le moment où l'autorité compétente doit autoriser l'enregistrement de la question soumise à référendum. Il conviendrait d'adopter à ce sujet des dispositions analogues à celles de l'arrêt de la Cour constitutionnelle relatif aux modifications de la constitution. Le **chapitre 11** du Code ne fait aucune allusion à ce sujet dans la rubrique «*enregistrement des groupes de campagne référendaire*». Il paraît également déraisonnable de laisser au Milli Majlis ou au président le soin de prendre une décision, dans la mesure où celle-ci interviendrait après la collecte des signatures. Si les rédacteurs du Code entendent accorder un tel pouvoir préliminaire à la Commission électorale centrale, ils devraient insérer une disposition spécifique à cet effet.

136. Article 127

La disposition accordant aux groupes de campagne référendaire la possibilité de décider en toute indépendance du meilleur usage de leur temps de parole à la radio et à la télévision et de leur espace dans les périodiques a été supprimée et devrait être réintroduite.

Les **articles 127.1-6, 155.1-6, 189.1-6 et 224.1-6** ont un contenu identique et devraient être transférés dans un article convenablement rédigé de la section générale.

137. Article 128.3

Le plafond des fonds électoraux pouvant être versés à un groupe participant à la campagne référendaire comptant au moins 40 000 membres a été ramené à 100 000 fois le montant du salaire minimum (au lieu des 250 000 prévus initialement), tandis que celui applicable aux groupes comptant au moins 20 000 membres est fixé à 150 000 fois ce salaire. Cette disposition est illogique et devrait donc être amendée.

138. Article 131

L'article a été simplifié par rapport au projet précédent en supprimant les textes visant les groupes de campagne référendaire ayant échoué. L'obligation pour les groupes (enregistrés ou pas) de restituer les fonds électoraux inutilisés aux donateurs demeure, malgré la recommandation de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Signalons cependant que, dans de nombreux autres cas, nos suggestions ont été retenues.

139. Article 132

Cet article prévoit de transférer les fonds non dépensés au budget soixante jours après le jour du scrutin, conformément à la recommandation du BIDDH et de la Commission de Venise.

Voir l'article 229.

140. Chapitre 19

De nombreuses répétitions relevées dans le projet précédent ont été éliminées.

141. Article 135

La date limite pour l'annonce des «résultats finaux» a été portée de dix à quinze jours après le référendum. Malgré nos recommandations précédentes, cet article ne précise toujours pas que toutes les plaintes éventuelles devront avoir été définitivement tranchées pendant ce laps de temps.

142. Article 138

L'exigence relative au taux de participation a été totalement abandonnée. Cet article suscite cependant quelques inquiétudes, surtout à propos des amendements constitutionnels devant être approuvés par référendum.

143. Article 139

D'après cet article, les résultats du référendum sont déclarés invalides dès lors que des violations de la loi ont provoqué l'invalidation des résultats dans plus de cinquante circonscriptions ou dans plus de deux cinquièmes des bureaux de vote (comparé à plus d'un quart des bureaux de vote dans plus d'un quart des circonscriptions dans le projet précédent). Il est difficile de considérer les résultats d'un référendum comme acceptables dès lors que les résultats ont été annulés dans 40 % des circonscriptions ou des entités territoriales en raison de violations, d'autant plus que la même disposition ne fixe même pas de taux minimal de participation.

La même remarque vaut pour l'article 240.2.1.

144. Article 139.1.1

Cet article ne précise pas clairement les situations qu'il recouvre et devrait donc être formulé de manière plus précise.

145. Ancien article 141.2

La possibilité pour chaque citoyen d'introduire un recours devant la Cour d'appel pour demander l'invalidation du référendum dans les dix jours suivant l'annonce des résultats a été supprimée et devrait, à notre avis, être rétablie.

146. Article 144

Voir les commentaires relatifs à l'**article 13**.

147. Article 145

Cet article est mentionné à tort à deux reprises dans l'**article 149** consacré au report des élections. Il est possible que les rédacteurs aient eu en réalité l'intention de mentionner les **articles 144** ou **146**.

148. Article 146

Cet article a été simplifié et sensiblement raccourci. La nécessité de cette disposition devient discutable si toutes les commissions sont des organes permanents. Voir aussi l'**article 214.6**.

149. Article 146.1

Voir les commentaires relatifs à l'**article 9, b)**.

Les rédacteurs estiment apparemment que la clarification de l'expression «résidant principalement» de l'**article 46.2** dissipe tout malentendu. Voir les **articles 212 et 214.1**.

150. Article 147.1

Le nombre de signatures nécessaire pour enregistrer un candidat dans une circonscription électorale à mandat unique a été ramené à quatre cent cinquante. Cette initiative est la bienvenue.

151. Article 147.4

Cet article est redondant par rapport aux **articles 56.5, 181.4 et 215.6**.

152. Article 149

La référence à l'article 145 est erronée et doit être corrigée.

153. Chapitre 23 - articles 153 et 154

Il serait préférable de n'autoriser aucun retrait de candidature afin d'éviter les pressions. Si le retrait était admis, il serait probablement difficile d'envisager une correction du nom des candidats sur tous les bulletins de vote ; tout dépendra du laps de temps séparant l'annonce du retrait du jour du scrutin. On pourrait éventuellement informer les électeurs dans le bureau de vote par voie d'affiche apposée sur des panneaux par exemple.

Voir l'**article 166.3**.

154. Article 155

- a) La référence dans l'**article 155.6** devrait être corrigée : **155.2** au lieu de **152.2**.
- b) Les partis politiques ayant enregistré des candidats dans plus de soixante circonscriptions à mandat unique jouissent de certains avantages en matière de campagne, ce qui semble raisonnable (voir par exemple les **articles 155.2 et 155.4-5**). En revanche, au niveau financier, l'article distingue les partis ayant enregistré des candidats dans plus de cinquante circonscriptions à mandat unique (voir par exemple les **articles 156.3 et 157.2**). Il conviendrait cependant d'adopter un seul et même critère numérique pour l'organisation et le financement de la campagne.

155. Article 157.4

Voir les commentaires relatifs à l'**article 93.4**.

156. Article 159

Cette disposition n'envisage pas la possibilité de fractionner les dons importants afin de contourner l'obligation de publication. Il serait peut-être utile de pallier cette lacune.

157. Article 160

Il existe une incohérence entre les **articles 160.1 et 160.4** : le premier prévoit la restitution obligatoire des fonds aux donateurs par les candidats n'ayant pas réussi à se faire inscrire tandis que le second laisse le choix aux députés enregistrés mais n'ayant pas recueilli au moins 10 % des suffrages de restituer ou pas les dons. Voir les commentaires formulés dans l'évaluation précédente [165]. L'**article 160.1-4** est quasiment répété mot pour mot (sans l'incohérence relevée plus haut) dans les **articles 193.1-4 et 229.1-4**. Ces dispositions devraient donc être harmonisées, fusionnées et transférées dans la section générale.

158. Article 161

- a) Il faudrait indiquer «*plus de cinquante*» (au début de la sixième ligne).
- b) Les candidats ayant obtenu au moins 10 % des suffrages ne sont pas tenus de rembourser les fonds versés par les Commissions électorales de circonscription et de payer les coûts inhérents à leur temps de parole à la radio et à la télévision et à leurs encarts «gratuits» dans la presse périodique. Ce seuil est trop élevé et devrait être ramené à 3 % (comme dans le projet précédent). On pourrait aussi envisager d'astreindre les candidats malheureux uniquement à un remboursement partiel.

La même remarque vaut pour les **articles 194 et 230**.

159. Article 162

Dans l'article 162.4, «*ayant fait enregistrer une liste de candidats*» devrait être remplacé par «*ayant des candidats enregistrés dans plus de soixante circonscriptions à mandat unique...*».

Les **articles 162.1-6, 195.1-6 et 231.1-6** sont truffés de répétitions. Trois paragraphes pourraient avantageusement être réécrits, *uniformisés* et transférés dans la section générale.

160. Article 164

Les **articles 164, 197 et 233** sont très similaires et devraient être transférés dans la section générale.

161. Chapitre 30

Voir le **chapitre 15 (section 4)** ; le texte est souvent répétitif.

162. Article 165.3

Voir les commentaires relatifs aux **articles 53.3 et 198.3**. La même remarque vaut pour les **articles 198.3 et 234.3**.

163. Article 166.3

Voir les commentaires relatifs aux **articles 153 et 154**. La même remarque vaut pour les **articles 199.5 et 235.5**.

164. Articles 167.3, 204.2 et 234.3

Ni la section générale, ni la section spéciale ne mentionnent le cas d'une enveloppe vide. La même remarque vaut pour l'**article 234.3**.

165. Article 169.2

Cet article devrait prévoir un délai de quarante-huit heures après le jour du scrutin pour la préparation des procès-verbaux des Commissions électorales de circonscription et leur **livraison** avec d'autres documents à la Commission électorale centrale. La même disposition devrait être incluse dans les **articles 202.1 et 238.2**.

166. Article 170.2

Le Code ne devrait pas fixer de limite de temps pour la soumission des résultats à la Cour constitutionnelle, du moins tant que toutes les plaintes (qu'elles émanent de candidats, d'anciens candidats ou d'électeurs) n'auront pas été définitivement tranchées.

167. Article 172.2

Le BIDDH et la Commission de Venise suggèrent l'ajout du membre de phrase suivant : «... *un député d'une autre circonscription ne peut pas ...*». La même remarque vaut pour l'**article 176.5**.

168. Article 173.2

En cas d'incompatibilité, la Cour constitutionnelle - et non la commission électorale concernée - devrait être le seul organisme habilité à destituer un député.

169. Article 174

a) L'article a été raccourci et se borne à prévoir la publication de résultats finaux détaillés contenant des informations sur les députés élus et les données reprises des procès-verbaux des Commissions électorales de circonscription. La publication des résultats des entités territoriales individuelles est cependant une procédure extrêmement utile qui n'aurait jamais dû être supprimée du projet révisé. Nous suggérons vivement qu'elle soit réintroduite dans le Code.

b) En outre, il est difficile de comprendre les raisons d'un délai aussi long. La publication des résultats détaillés devrait au contraire intervenir rapidement, afin de permettre le dépôt de plaintes éventuelles relatives aux divergences entre procès-verbaux. Elle devrait s'étendre à toutes les élections nationales, y compris les élections présidentielles. La transparence serait en outre renforcée si la Commission électorale centrale publiait les résultats complets des élections nationales, y compris les élections locales, sur un seul et même support (par exemple un site Web gouvernemental afin d'abaisser les coûts).

170. Article 175

Les références à la constitution sont erronées : il s'agit de l'**article 89.1.1-6** et non **89.2**.

171. Article 178.1

Le sens de cet article est obscur, peut-être à cause d'un problème de traduction.

172. Article 181.1

a) Le nombre de signatures nécessaire pour enregistrer un candidat a été réduit de 50 000 à 45 000 dans la législation en vigueur. Il a cependant augmenté par rapport au tout premier projet reçu par le BIDDH et la Commission de Venise. Nous suggérons de le ramener à 40 000 afin de s'aligner sur la disposition relative au nombre de signatures recueillies par les groupes de campagne référendaire.

b) En outre, un minimum de 50 signatures (contre 500 dans le premier projet) doit être recueilli dans au moins 60 circonscriptions.

173. Article 182

Le candidat doit jouir de la possibilité de contester cette décision devant la Cour d'appel ou la Cour constitutionnelle.

174. Article 183

En cas de report des élections présidentielles, qui occupera la fonction de président à titre intérimaire ?

175. Article 183.1

«*élections pour la circonscription concernée*» devrait être remplacé par «*élections pour la Présidence*».

176. Article 184.2

Les remboursements devraient être effectués sur justificatif. La même remarque vaut pour l'**article 218.2**.

177. Articles 190.3 et 190.4

Ces articles devraient mentionner que la personne occupant la fonction est responsable en cas de violation.

178. Article 193

Il faudrait remplacer la référence à l'**article 190.1** par une référence à l'**article 193.1**.

179. Article 194

Voir les commentaires relatifs à l'**article 161**.

180. Article 198.3

Voir les commentaires relatifs à l'**article 165.3**.

181. Article 199.4

La référence à la mention «Contre tous les candidats» devrait être supprimée.

182. Article 199.5

Concernant le retrait des candidats, voir les commentaires relatifs aux **articles 166.3** et **73.2**.

183. Article 202.1

Voir les commentaires relatifs à l'**article 169.2**.

184. Article 202

Il semble qu'aucune disposition ne prévoit l'invalidation des résultats par les Commissions électorales de circonscription ou la Commission électorale centrale dans une circonscription donnée. Cette possibilité (analogue à celle conférée pour les résultats d'un bureau de vote par l'**article 106.10**) ne figure pas non plus dans la section générale. Par conséquent, les modalités de l'invalidation des résultats d'une circonscription demeurent obscures bien que l'éventualité d'une telle situation soit prévue dans l'**article 204.1.1**.

185. Article 203

a) La législation existante relative aux élections pour le Milli Majlis (**articles 73.9, 73.12**) prévoit que :

- Un tableau résumant les résultats au plan national (c'est-à-dire englobant les résultats de l'ensemble des cent circonscriptions) devrait être préparé et joint au procès-verbal de la Commission électorale centrale.
- Des copies conformes des procès-verbaux et des tableaux résumés devraient être soumises à tous les membres et observateurs de la Commission électorale centrale.

b) De telles dispositions améliorent la transparence du processus de préparation des tableaux au niveau de la Commission électorale centrale dans le cadre des élections au niveau national. Malheureusement, elles ne figurent pas dans l'**article 203**, ce qui constitue une régression par rapport à la législation actuelle.

c) Il est vivement recommandé d'inclure des dispositions similaires pour toutes les élections nationales (élections présidentielles et référendums) dans la section spéciale. Des obligations analogues devraient également être insérées dans la section générale pour tous les types d'élections, concernant le premier niveau du processus de préparation des tableaux (c'est-à-dire les Commissions électorales de circonscription). Le système informatique national pourrait facilement être utilisé à ces fins.

Voir les commentaires relatifs à l'**article 107**.

186. Article 203.1

À la suite du référendum du 24 août 2002, le délai de soumission des résultats des élections présidentielles à la Cour constitutionnelle a été porté à quatorze jours. Toutefois, ce changement ne signifie pas que l'ensemble des plaintes et recours auront été définitivement tranchés dans l'intervalle.

187. Article 206

Une décision aussi importante devrait émaner de la Cour constitutionnelle.

188. Article 208.2

Cette disposition sur la publication des résultats détaillés de toutes les circonscriptions et entités territoriales devrait être étendue à l'ensemble des élections et transférée dans la section générale. Un délai de cinq jours pour les procès-verbaux des bureaux de vote et des circonscriptions devrait suffire.

Chapitre 8

189. Article 210.1

«*circonscription nationale*» devrait être remplacé par «*circonscription à mandats multiples*».

190. Article 210.2

Le nombre de membres des municipalités devrait être plus important, compte tenu du nombre d'électeurs dans chaque circonscription.

191. Article 211.2

Cette disposition devrait être clarifiée à moins que le problème tiende à la traduction.

192. Article 212

Voir les commentaires relatifs à l'**article 14.3.1**.

En outre, si le Code permet aux immigrants de voter, il est vivement recommandé de permettre aussi le vote des citoyens ayant la double nationalité.

193. Articles 212, 214.1

Voir les commentaires relatifs à l'**article 146.1**.

194. Article 215.6

Cet article est redondant. Voir les commentaires relatifs à l'**article 147.4**.

195. Article 216

Cet article contient une référence à l'article 60 (section générale) dans lequel «*les autres motifs prévus par le présent Code*» n'apparaît plus à la suite de la recommandation [119]. Par contre, le plafond des 10 % de signatures invalidées subsiste dans l'**article 60.2.3** alors qu'il a été éliminé dans les autres dispositions du projet de Code révisé.

196. Article 217

Cet article prévoit le report des élections municipales lorsque aucun ou un seul candidat a été enregistré ou reste en lice. Il devrait être modifié afin d'imposer aussi un report lorsque le nombre de candidats enregistrés est inférieur à celui des conseillers municipaux tel qu'il est prévu par l'**article 215** (ou inférieur aux deux tiers de ce nombre conformément à l'**article 244**).

197. Articles 221.1

Sur le retrait des candidats, voir les commentaires relatifs à l'**article 73.2**.

198. Article 223

Cet article est déroutant, peut-être à cause d'un problème de traduction.

199. Article 224

Voir les commentaires relatifs à l'**article 127**.

200. Article 225.2.3

La date du transfert des fonds alloués aux candidats par les Commissions électorales de circonscription est extrêmement tardive : vingt-cinq jours seulement avant le jour du scrutin. Les fonds devraient être débloqués immédiatement après la fin de la procédure d'enregistrement des candidats.

201. Article 225.5-7

La création d'un fonds électoral unifié est réservée aux partis ou aux blocs politiques ayant enregistré des candidats dans plus de la moitié des municipalités. Cependant la limite de deux cents fois le montant du salaire minimum est beaucoup trop basse.

202. Article 229

L'obligation de rendre les sommes inutilisées aux donateurs subsiste dans l'**article 229.1** concernant les candidats n'étant pas parvenus à se faire enregistrer, alors que l'**article 229.4** prévoit une restitution volontaire pour les candidats enregistrés. Cette disposition ne concorde pas avec l'**article 132**.

203. Article 230

Voir les commentaires relatifs à l'**article 161**.

204. Article 231

Voir les commentaires relatifs à l'**article 162**.

205. Article 234.3

Voir les commentaires relatifs aux **articles 167.3** et **165.3**.

206. Article 235.5

Voir les commentaires relatifs à l'**article 166.3**.

207. Article 238.1

Le terme «*entité territoriale*» devrait être supprimé. Il s'agit peut-être d'un problème de traduction.

208. Article 238.2

Il est recommandé de réduire le délai de confirmation des résultats. Les scrutins à majorité relative dans les circonscriptions électorales à mandats multiples peuvent parfois dérouter l'électorat et encourager les abus. Ils peuvent également générer des résultats très disproportionnés.

209. Article 240.2.1

Voir les commentaires relatifs à l'**article 139**.

210. Article 240.2.2

Deuxième point : dans quels cas un tribunal peut-il annuler l'élection ?