



Strasbourg, le 1^{er} juin 2004
Avis n° 286 / 2004

CDL-AD(2004)016rev
Or. angl.

**RECOMMANDATIONS CONJOINTES
SUR LE DROIT ELECTORAL ET
L'ADMINISTRATION DES ELECTIONS
EN AZERBAIDJAN**

par
la Commission de Venise
et
l'OSCE/BIDDH

adoptées à la 8^e réunion
du Conseil des élections démocratiques
et entérinées par la Commission de Venise
lors de sa 58^e session plénière
(Venise, 12-13 mars 2004)

sur la base des observations de

M. Richard BARRETT (Commission de Venise, expert, Irlande)

I. Introduction

1. Source des recommandations

1. *Les présentes recommandations ont été élaborées à la suite de la résolution 1320 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), qui invite la Commission de Venise à formuler des avis portant sur les améliorations possibles à apporter à la législation et aux pratiques électorales appliquées dans certains Etats membres ou candidats à l'adhésion.*

2. *La Commission de Venise a été chargée d'élaborer une analyse de la législation et des pratiques électorales, sur la base des rapports d'observation de l'élection présidentielle du 15 octobre 2003 en Azerbaïdjan, publiés par l'APCE et l'OSCE/BIDDH et des évaluations conjointes des projets successifs de code électoral, rédigées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Cette analyse, préparée par M. Richard Barrett (Commission de Venise, expert, Irlande) et l'OSCE/BIDDH, a abouti à une série de recommandations pour modifier le droit et la pratique électoraux. Bon nombre des suggestions émanaient de l'avis conjoint sur le code électoral de la République d'Azerbaïdjan, publié par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise le 22 octobre 2003 (CDL-AD(2003)015). Cet avis reposait sur les commentaires de MM. Georg Nolte (Commission de Venise, membre suppléant, Allemagne), Eugenio Polizzi (Commission de Venise, expert, Italie), Joe Middleton (OSCE/BIDDH, expert juridique) et Rumen Maleev (OSCE/BIDDH, expert des questions électorales).*

3. *Par la suite, le projet de texte de M. Barrett a été soumis pour commentaire à l'OSCE/BIDDH et aux rapporteurs de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.*

4. *Ces recommandations ne sont pas exhaustives et doivent être rapprochées de rapports d'observation antérieurs élaborés par l'APCE et l'OSCE/BIDDH ainsi que de précédentes évaluations conjointes préparées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH qui contenaient des recommandations plus complètes. Elles s'intéressent en particulier à l'administration des élections comme cela a été le cas dans les rapports d'observation d'élections émanant de l'OSCE/BIDDH, de l'APCE, du CPLRE et d'autres observateurs internationaux. Ce document ne supprime ni ne remplace les recommandations contenues dans de précédents rapports qu'il convient de prendre dûment en compte.*

5. *Ces recommandations ont été adoptées à la 8^e réunion du Conseil des élections démocratiques et entérinées par la Commission de Venise lors de sa 58^e réunion plénière (Venise, 12-13 mars 2004).*

2. Documents de référence

6. *Ces recommandations sont fondées sur :*

- *le code électoral de l'Azerbaïdjan (traduction) (CDL(2002)147) ;*
- *la Constitution de la République d'Azerbaïdjan (CDL(2003)048) ;*
- *le rapport d'observation de l'Assemblée parlementaire sur l'élection présidentielle en Azerbaïdjan du 15 octobre 2003 (doc. 10003 daté du 27 novembre 2003) ainsi que sur le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle (doc. ODIHR.GAL/78/03 en date du 13 novembre 2003) ;*

- *l'avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sur le code électoral de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2003)015) ;*
- *les principales recommandations aux fins d'amendements du projet de code électoral de l'Azerbaïdjan, formulées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe) et adoptées par cette dernière lors de sa 54^e session plénière (Venise, 14-15 mars 2003) et par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE (CDL-AD(2003)003) ;*
- *l'avis conjoint relatif au projet de code électoral révisé de la République d'Azerbaïdjan en date du 28 novembre 2002, élaboré par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe) et approuvé par cette dernière lors de sa 53^e session plénière (doc. CDL-AD(2002)035) ;*
- *les commentaires de l'OSCE/BIDDH, 2 mars 2004 ;*
- *le code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise, comprenant les lignes directrices sur les élections (CDL-AD(2002)023rev).*

II. Propositions de modifications à apporter au code électoral

7. Le code électoral est encore bien trop complexe et contient des répétitions, ce qui crée des difficultés pour les candidats, les partis politiques, les observateurs, les responsables électoraux et, de manière générale, pour quiconque doit s'en servir régulièrement ou souhaite déposer un recours. La législation y perd en transparence et cet état de fait va à l'encontre du droit des citoyens à avoir une connaissance claire de la loi. Au nombre des domaines pouvant être modifiés, l'avis conjoint de l'OSCE/BIDDH/Commission de Venise (document CDL-AD(2003)015) a identifié en particulier les dispositions sur l'enregistrement des candidats et le financement des campagnes, mais on pourrait citer d'autres exemples comme les listes des personnes autorisées à mener une campagne électorale et les limitations portant sur le contenu des informations diffusées pendant les campagnes électorales.

8. Les recommandations suivantes portent sur un certain nombre de dispositions qui devraient être réexaminées :

1. Composition des commissions électorales

9. La composition de la commission électorale centrale (CEC), des commissions électorales de circonscriptions (Constituency Election Commissions ou ConEC) et de celles de bureaux de vote (Precinct Election Commissions ou PEC), énoncée dans le code électoral et les dispositions transitoires, devrait être révisée. Pour que les principaux acteurs des élections puissent avoir confiance dans les commissions, celles-ci ne devraient pas être dominées par des forces pro-gouvernementales, ce que les dispositions en vigueur ne suffisent pas à garantir. La récente élection présidentielle a démontré que les commissions électorales ne fonctionnent pas de façon suffisamment indépendante.

10. Pour établir la légitimité du processus électoral, il est essentiel que les commissions travaillent dans la transparence et que leurs membres soient nommés en toute indépendance.

11. Le "projet de modèle" proposé par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH devrait être pris à nouveau en considération.

12. Il convient d'accorder une attention particulière à d'autres aspects importants de la composition des commissions électorales :

- i) *Direction des commissions électorales.* Le code électoral donne de larges pouvoirs à la présidence d'une commission électorale. C'est pourquoi il serait préférable de désigner des présidents représentant des partis politiques différents. Cette mesure renforcera la confiance dans les travaux des commissions. Le parti au pouvoir ne devrait pas monopoliser les fonctions de présidence dans l'ensemble de la structure chargée d'administrer les élections, car les commissions électorales sont susceptibles de perdre leur indépendance vis-à-vis des autorités ;
- ii) *Nomination et désignation des commissaires.* Le code électoral devrait prévoir une procédure claire et transparente de nomination et de désignation de tous les commissaires.
- iii) *Mandat des commissaires.* Les membres permanents des ConEC qui ne sont appelés à exercer leurs fonctions qu'en cours de période électorale et l'ensemble des membres des PEC qui sont amenés à exercer leurs fonctions en cours de période électorale et pour tenir annuellement à jour le registre des électeurs ont un mandat de 5 ans. Celui-ci semble excessivement long et devrait être révisé, ce qui permettrait de réduire le coût des élections.
- iv) Il convient de réviser les restrictions de résidence applicables pour pouvoir siéger dans une PEC (article 36.2) qui semblent artificielles et inadaptées pour les circonscriptions organisées pour les personnes déplacées et les réfugiés des territoires occupés.
- v) Par ailleurs, pour pouvoir décider valablement, les commissions devraient atteindre un quorum des deux tiers et recueillir une majorité des deux tiers, ce qui les obligerait, pour fonctionner, à privilégier le consensus.

2. Signature de pétitions

13. Le code électoral devrait permettre aux électeurs de signer des pétitions en faveur de plus d'un candidat aux élections présidentielles, comme c'est déjà le cas pour les élections législatives.

3. Refus d'enregistrement de candidats

14. L'enregistrement des candidats devrait être considérablement amélioré. Le code électoral devrait limiter et clarifier les motifs pour lesquels l'enregistrement d'un candidat peut être refusé dans le cadre des élections présidentielles. Les décisions doivent être motivées de sorte que les personnes lésées puissent déposer un recours devant les tribunaux. Cette préoccupation est exposée en détail dans le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle du 15 octobre 2003.

15. Le seuil de signatures requises pour l'enregistrement des candidats aux élections présidentielles (actuellement fixé à 45 000) devrait être abaissé. L'élection présidentielle du 15 octobre 2003 a confirmé que ce seuil n'est pas adapté. Ainsi, lors de la dernière élection, deux candidats enregistrés en bonne et due forme ont recueilli un nombre de voix inférieur au nombre de signatures collectées. En outre, la vérification des signatures prend du temps et peut donner lieu à des abus.

4. Rassemblements électoraux

16. L'article 86 du code électoral devrait être modifié afin de réglementer expressément les rassemblements et les manifestations en plein air. Les commissions électorales devraient se voir conférer des compétences spécifiques pour recommander aux collectivités locales de mettre à disposition de tous les candidats en lice, dans les mêmes conditions, des lieux pour tenir des rassemblements électoraux. La loi sur la liberté de réunion devrait être modifiée pour réduire les pouvoirs jusqu'ici illimités des collectivités locales de restreindre les rassemblements politiques et pour garantir que la liberté de réunion soit véritablement respectée pendant les périodes électorales. Cet aspect a été souligné dans le rapport final de l'OSCE/BIDDH publié le 12 novembre 2003.

5. Droit de faire campagne

17. La liste des personnes et des groupes autorisés à mener une campagne électorale, telle qu'énoncée au début de l'article 74.1, devrait être précédée par "sans préjudice du droit à la liberté d'expression". Cette modification a pour but de mentionner expressément que le droit à la liberté d'expression est universel et que la liste qui suit est explicative mais non limitative. Ce point est expliqué en détail dans l'avis conjoint OSCE/BIDDH – Commission de Venise sur le code électoral de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2003)015, paragraphe 15). Il est recommandé d'ajouter, à la liste des personnes autorisées à mener une campagne (article 74.1), des groupes d'initiative composés d'électeurs désignant des candidats ainsi que des mandataires et autres représentants autorisés des candidats.

18. Dans le même esprit, à l'article 88.1, la liste des limitations au contenu des informations diffusées lors des campagnes électorales devrait être précédée par "sous réserve du droit à la liberté d'expression". Cela est d'autant plus important que les limitations concernent par exemple "l'insulte à l'honneur ou à la dignité des citoyens", formulation par trop vague.

6. Dispositions relatives au financement

19. Les dispositions relatives au financement des élections, énoncées aux articles 94 et 95, sont trop complexes et grèvent lourdement les candidats et les partis. Ce point a été souligné dans l'avis conjoint final de l'OSCE/BIDDH - Commission de Venise sur le code électoral (document CDL-AD(2003)015, paragraphe 18).

7. Temps de parole

20. Conformément à l'article 194 du code, les candidats à une élection présidentielle doivent respecter un seuil de 5 % pour être dispensés de l'obligation de payer le coût de leur temps de parole et de l'espace mis librement à leur disposition. Ce seuil devrait être ramené à 3 % conformément au seuil de 3 % fixé pour les élections législatives et municipales (articles 161 et 230). Il est recommandé d'exiger 3 % de votes valablement exprimés plutôt que 3 % du nombre d'électeurs dans la circonscription concernée.

8. Remboursement de la caution électorale

21. Le code électoral devrait prévoir que les candidats ayant recueilli 3 % ou plus des votes valablement exprimés se voient rembourser sans condition la caution déposée à titre volontaire, au moment de leur enregistrement.

9. Observateurs

22. Le fait que certaines ONG reçoivent un financement d'un Etat étranger ne devrait pas leur interdire de désigner des observateurs, comme le soulignent les rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et de l'OSCE/BIDDH. Il faudra pour cela modifier la loi sur les associations et fondations publiques.

23. Le code devrait spécifier que les observateurs ont un rôle à jouer et un droit d'accès aux commissions électorales après le scrutin jusqu'à ce que toutes les tâches électorales soient achevées. Cela permet de renforcer la transparence des activités des commissions, notamment la CEC, pendant la période cruciale qui précède la publication des résultats définitifs.

24. Le code électoral devrait également être modifié afin de prévoir une procédure simple (au niveau des PEC) pour l'enregistrement des observateurs à titre individuel.

25. Le code électoral n'exige pas que les observateurs dépêchés par des partis ou des candidats pour suivre les travaux de certaines PEC en particulier le jour du scrutin soient accrédités par des responsables des élections (article 40.16). Or, durant la dernière élection présidentielle, la CEC a publié des instructions établissant une procédure d'enregistrement lourde et complexe pour ces observateurs ainsi que pour les observateurs à titre individuel.

10. Procédures de radiation

26. Les procédures de "radiation" peuvent donner lieu à des abus et même au risque que des électeurs votent dans plus d'un bureau de vote, notamment en l'absence d'une disposition prévoyant le marquage à l'encre des électeurs le jour du scrutin. Cela a été souligné dans le rapport de l'APCE de novembre 2003. Cette procédure devrait être réexaminée. Si la radiation est maintenue, la procédure devrait débiter après la clôture officielle des registres électoraux (35 jours avant le jour du scrutin) ; en effet, après cette clôture, les modifications et inclusions ne peuvent intervenir que par décision de justice. En outre, ce sont les PEC et non les ConEC qui devraient être responsables de l'émission des cartes de radiation. Des versions antérieures du code électoral prévoyaient le marquage à l'encre des électeurs et cette mesure efficace de lutte contre la fraude électorale devrait être prise en considération, puisqu'elle diminue le risque de votes multiples. Cet aspect a été souligné dans l'avis de l'OSCE/BIDDH - Commission de Venise (CDL-AD(2003)015, paragraphe 42).

11. Bulletins de vote nuls

27. Il convient de préciser, à l'article 200.3, qu'un bulletin de vote est nul si aucune case n'est cochée (voir articles 106.3.4 et 167.3).

12. Formulaire

28. Il est recommandé de raccourcir la liste des points à inclure dans les formulaires de résultats (article 100), ce qui en simplifierait le remplissage et limiterait les erreurs. Les articles 100.2.4 et 100.2.6 sont redondants : les informations demandées dans ces deux articles font double emploi avec celles contenues dans les articles 100.2.5, 100.2.7 et 100.2.8.

13. Déclarations préliminaires

29. Le code devrait prévoir l'annonce des résultats préliminaires dans un délai de 24 heures comme le recommandait le rapport de l'APCE de novembre 2003. On a pu voir récemment que cela est techniquement faisable. Cela permettrait de désamorcer les tensions normales en période d'élections et de renforcer la confiance dans les résultats. Dans le même esprit, le code devrait prévoir l'obligation explicite pour la CEC d'afficher les résultats par bureau de vote sur son site Internet immédiatement après leur communication par les ConEC (en l'état actuel, les dispositions ne mentionnent que la possibilité de le faire).

30. Bien que les dispositions légales pour la procédure de comptage aux niveaux des ConEC et de la CEC aient été améliorées par rapport à la précédente législation, des précisions supplémentaires sont nécessaires concernant la réception des bordereaux d'émargement des PEC et leur comptage informatisé. La transparence du processus devrait être accrue afin de limiter de graves violations et dysfonctionnements comme ceux signalés dans le passé durant cette phase cruciale des élections.

14. Saisine de la Cour constitutionnelle

31. Le code électoral prévoit actuellement que la CEC dispose de 14 jours pour transmettre les résultats d'une élection présidentielle à la Cour constitutionnelle. Ce délai devrait être réduit pour que la Cour dispose de suffisamment de temps pour exercer convenablement sa fonction, avant l'échéance du délai de 14 jours qui lui est accordé, aux termes de l'article 102 de la Constitution. Ce conflit fâcheux entre les dispositions du code et celles de la Constitution a été souligné dans le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle de 2003.

32. Comme le veut la Constitution, telle que modifiée en 2002, le Parlement devrait voter, dans les plus brefs délais, les amendements à la loi sur la Cour constitutionnelle, trop longtemps différés, visant à rendre effectif le droit des citoyens de saisir ladite Cour.

15. Recours

33. La procédure de dépôt d'un recours devrait permettre à quiconque de déposer rapidement et directement un recours devant un tribunal, que l'affaire puisse ou non aboutir au pénal. L'objectif consiste à proposer une voie de recours effective pour protéger le droit de vote. Il est inacceptable que la subtile différence entre des recours qui pourraient aboutir au pénal et d'autres qui ne le pourraient pas, détermine la juridiction, en particulier lorsque le délai de dépôt d'un recours est aussi court. En outre, l'article 112.1 devrait être reformulé pour préciser si le droit de déposer un recours vise à être universel en ce qui concerne toutes les décisions et si l'échéance de trois jours devrait être prorogée. Comme le suggère l'avis conjoint final sur le code électoral de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2003)015, paragraphe 54), la première démarche pourrait être de saisir une commission électorale.

34. Le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle a souligné la nécessité de modifier le code afin que le procureur ait obligation de mener des enquêtes plus expéditives sur les questions relatives aux élections.

16. Déclaration d'invalidation

35. La récente élection présidentielle a donné lieu à l'annulation de résultats pour une large part des électeurs. Il ne faudrait recourir à l'annulation des résultats que pour des raisons motivées et à la suite d'un processus transparent, puisque cela a pour effet d'annuler les votes des électeurs. Seul un processus transparent et motivé aboutissant à l'invalidation peut protéger le droit électoral et permettre de déterminer les responsabilités en cas de violations ainsi que de tirer les leçons de l'expérience pour les futurs scrutins. Comme le souligne l'avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise (CDL-AD(2003)015, paragraphe 48), il est difficile de considérer les résultats d'une élection comme acceptables si ceux de 40 % des bureaux de vote ont dû être déclarés comme étant invalidés du fait d'irrégularités.

36. Il est également souligné dans cet avis que la sanction doit être proportionnée à la faute, au manquement ou à la violation commis. Par exemple, la pratique qui consiste à invalider l'ensemble des votes dans un bureau de vote au simple motif qu'un électeur a omis de signer le registre des électeurs est extrêmement discutable (article 106.2). Cette mesure est trop radicale et ne respecte pas le principe de proportionnalité.

17. Intimidation du personnel électoral

37. Des sanctions plus lourdes sont nécessaires pour lutter contre les menaces et les intimidations à l'égard des agents électoraux. Il conviendrait en particulier d'examiner les moyens permettant de prévoir un mécanisme de présomption afin que, lorsque des responsables participant au processus électoral sont démis d'un emploi public durant une période précise, avant ou après le jour du scrutin, il y ait présomption que la révocation soit due à leur conduite pendant les élections ; ce serait alors aux autorités de prouver le contraire. L'ampleur de ce problème après la récente élection présidentielle a été soulignée dans le rapport final de l'OSCE/BIDDH de novembre 2003.

18. Taux de participation au référendum

38. Le seuil de participation de 25 % pour valider un référendum (article 139.1) est trop bas et devrait être remonté.

III. Changements des pratiques

39. Les autorités devraient prendre, le plus rapidement possible, des mesures pour transformer la TV d'Etat en un organisme de radiodiffusion indépendant à vocation de service public et qui fera preuve d'impartialité dans la présentation des informations, y compris lorsqu'il couvre les activités des dirigeants du pays pendant les périodes électorales (rapport final de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle).

40. La CEC devrait interpréter plus largement son mandat et en particulier elle devrait veiller à l'application de l'article 17.4 du code électoral qui dispose que les décisions et les actes des commissions électorales, dans le cadre de leurs compétences, s'imposent aux organes de l'Etat et aux municipalités. Grâce à cette disposition, la CEC est en position d'insister pour obtenir une bonne coopération de la part d'autres instances étatiques pour faire en sorte que tous les éléments du code électoral soient convenablement appliqués.

41. Les instructions et règlements adoptés par la CEC devraient être clairs, simples, réellement explicatifs et cohérents avec le code. Ils ne devraient pas se contenter de reprendre simplement les dispositions du code électoral.

42. Il est nécessaire que la CEC élabore des instructions détaillées pour régler l'utilisation du système public informatisé qui sert à tenir le registre des électeurs, à préparer les listes des électeurs pour les élections à venir et à comptabiliser et publier les résultats des scrutins sur le site Internet de la CEC.

43. Durant les périodes électorales (avant le début de la campagne), la CEC devrait créer un conseil indépendant des médias, dont les membres seraient des professionnels impartiaux, et qui aurait clairement pour mandat de superviser la campagne dans l'ensemble des moyens de communication de masse (rapport final de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle).

44. Les membres des PEC et de la ConEC doivent être mieux formés pour veiller à ce que les bonnes pratiques soient suivies dans l'ensemble du pays.

45. Toutes les décisions des commissions électorales devraient être claires et motivées pour que les personnes lésées puissent décider de manière éclairée s'il convient de déposer un recours formel.

46. La coopération avec les observateurs doit être renforcée, et en particulier les responsables des élections devraient s'abstenir de prendre des mesures visant à entraver la libre circulation des observateurs au sein des bureaux de vote, comme cela est suggéré dans le rapport de novembre 2003 de l'APCE.

47. Tous les formulaires électoraux devraient être publiés et affichés publiquement dans les délais impartis.

48. Les observateurs, les médias et d'éventuels plaignants doivent pouvoir s'adresser aux commissions électorales pendant la période suivant le scrutin jusqu'à ce que l'ensemble du processus soit achevé.

49. Des garanties devraient être mises en place pour veiller à ce que les organes de direction des pouvoirs locaux n'interviennent pas dans le processus électoral ni ne dirigent les travaux des commissions électorales.