



Strasbourg, le 24 août 2000

<cd\doc\2000\cd\63f.doc>

Diffusion restreinte

CDL (2000) 63

Or. Eng.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**LOI DE LA RÉPUBLIQUE D'AZERBAÏDJAN
RELATIVE AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES**

Commentaires

**formulés par M. G. Nolte (membre suppléant, Allemagne)
en collaboration avec le Secrétariat**

Remarques introductives

1. Les présents commentaires se fondent uniquement sur le texte de la loi, sans tenir compte de son application. On peut se référer sur ce point au paragraphe iii.a de l'Avis n° 222 (2000) de l'Assemblée parlementaire, qui recommande non seulement de «réviser la législation en matière d'élections...», mais aussi que «les prochaines élections législatives qui auront lieu en automne 2000 confirmeront définitivement les progrès effectués et que leurs résultats soient acceptés par la majorité des partis politiques participant aux élections, et qu'elles puissent être considérées comme libres et équitables par des observateurs internationaux». On peut aussi faire référence aux documents suivants: CG/BUR (6) 154 Bureau du Congrès (des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe) – rapport provisoire de la délégation d'observateurs du CPLRE aux élections locales partielles qui ont eu lieu en Azerbaïdjan le 26 mars 2000; Doc. 8256 de l'Assemblée parlementaire, observation des élections présidentielles en Azerbaïdjan (11 octobre 1998); Doc. 7430 addendum III – addendum III au rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée et du comité permanent, rapport d'information sur les élections législatives en Azerbaïdjan (9-13 novembre 1995).

2. La demande formulée par les autorités de l'Azerbaïdjan porte uniquement sur des commentaires concernant la loi relative aux élections au Milli Majlis (sans tenir compte des annexes mentionnées, par exemple, aux articles 39.3, 40.4 et 42.3) et non pas la loi relative à la Commission électorale centrale. Le présent avis ne portera pas sur cette loi, mais il convient de rappeler que la composition équitable de la Commission électorale centrale est un élément important pour que des élections soient libres et équitables (voir remarques ci-dessous concernant les commissions électorales inférieures).

Le présent avis ne traitera pas non plus de la législation relative aux partis politiques.

3. Les présents commentaires se fondent sur la traduction anglaise de la loi relative aux élections au Milli Majlis et de la Constitution. Les autorités de l'Azerbaïdjan ont fourni des informations sur les points que les auteurs du présent avis avaient eu quelques difficultés à comprendre. La plupart de ces points ne seront pas évoqués dans le présent avis.

4. Le présent avis abordera plusieurs points sur lesquels la loi pourrait être améliorée, en particulier par son application correcte. Les diverses commissions électorales, les tribunaux et les autres autorités sont invités à appliquer la loi conformément aux normes internationales. Cela devrait permettre d'éviter un grand nombre des risques d'irrégularités mentionnés ci-dessous, même s'il est néanmoins préférable, à terme, de clarifier la loi.

1. Campagne électorale/médias/liberté d'expression

Il est entendu que la CEC [Commission électorale centrale] interprète les dispositions relatives aux campagnes électorales et aux médias. De manière générale, la CEC devrait interpréter ces dispositions en se conformant notamment aux principes et remarques ci-après.

La liberté d'expression et, surtout, la liberté de la presse (article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), article 47 de la Constitution de l'Azerbaïdjan), sont de la plus haute importance pendant une campagne électorale. Le chapitre VIII doit être interprété conformément à ces libertés; quant aux restrictions apportées à ces libertés, elles doivent être prévues par la loi et motivées par l'intérêt général et le respect du principe de proportionnalité.

Plus particulièrement, les dispositions des articles 56 et 57 doivent être interprétées

conformément à la liberté d'expression. Il convient de mentionner les dispositions ci-après:

Article 56.1: L'expression «règles définies par la législation» est très générale; il vaudrait mieux la remplacer par «[conformément à] la loi relative aux médias et [au] Code pénal». Pour l'instant, il est entendu que l'expression employée vise uniquement ces lois, qui ne font pas l'objet du présent avis.

Article 56.3-5: Il n'est guère concevable que de telles dispositions, qui restreignent la liberté d'expression, puissent jamais être «nécessaires dans une société démocratique» pour préserver l'un des intérêts publics mentionnés à l'article 10 paragraphe 2 de la CEDH. Il est cependant légitime que le nom d'une personne ou d'une organisation responsable de la publication soit indiqué dans le document. Voir aussi les commentaires relatifs à l'article 56.9.

Article 56.9: Cette disposition concerne les «faux» documents. Il conviendrait de faire référence au droit pénal et au droit de la responsabilité civile. Selon les normes internationales, une interdiction préalable n'est conforme à la liberté d'expression que dans des cas exceptionnels. En tout état de cause, une interdiction préalable doit être prononcée par un tribunal. Par essence, la propagande électorale manque d'objectivité. C'est pourquoi seuls les tribunaux devraient pouvoir interdire de tels documents, et seulement lorsqu'une infraction pénale ou un acte engageant la responsabilité civile de son auteur est sur le point d'être commis(e). En général, les limites imposées au langage politique devraient être moins strictes que celles qui s'appliquent au langage courant.

Article 57.1: Là encore, l'interdiction ne devrait pas aller plus loin que ce qui est interdit par le droit commun en matière pénale ainsi que par le droit de la responsabilité civile. Selon les normes internationales, l'incitation à changer le fondement constitutionnel du gouvernement ne peut être interdite que lorsqu'il est envisagé d'instaurer un tel changement par la force. La proposition de réformes de la Constitution fait 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 doivent être relativement tolérantes, notamment le procureur général, dans l'application de l'article 46.5.

Article 57.3: De même que toutes les dispositions relatives aux restrictions des libertés fondamentales, cette disposition doit être interprétée de manière restrictive; cela signifie que les seules publicités qui font l'objet de cette disposition sont les publicités qui laissent apparaître clairement un lien avec un candidat ou un parti.

Article 57.4: Cette disposition devrait être reformulée ou, du moins, interprétée de manière à ce qu'il soit clair, premièrement, que les chaînes de télévision ont pour obligation principale de réunir les conditions permettant aux candidats de défendre leur dignité et leur honneur et, deuxièmement, que des sanctions s'appliquent uniquement lorsque des violations manifestes du droit pénal ou du droit de la responsabilité civile se produisent et qu'il n'existe aucune possibilité de défendre l'honneur et la dignité. En tout état de cause, il ne faut pas abuser de cette disposition pour aller plus loin que ce qui est interdit par le droit commun en matière pénale ou par le droit de la responsabilité civile. Si des conditions égales sont prévues par la loi pour les listes/les candidats, ils ont la possibilité de défendre leur prestige, leur dignité et leur honneur et d'apporter la preuve contraire des informations mensongères. La propagande électorale s'en prend très souvent au moins au prestige des adversaires. L'interdiction préalable est en général contraire aux normes internationales (voir commentaires relatifs à l'article 56.9).

Article 57.5: L'annulation de l'enregistrement de la candidature d'une personne ou d'un parti politique est une sanction très sévère; or, il n'existe pas de motifs suffisants pour l'appliquer. Des sanctions pénales pour violation de la loi devraient suffire. Les tribunaux devraient tenir compte de ces principes en appliquant la loi.

2. Désignation des candidats et enregistrement des candidatures

Articles 22.6.2, 34.6, 37.4, 39.3 et 40.5, voir aussi article 67.3 2^e paragraphe: Les dispositions relatives aux candidats qui ont été condamnés s'appliquent aux personnes qui ont été condamnées, pendant une certaine période antérieure ou postérieure à l'exécution de leur peine. Ces dispositions ont l'air assez compliquées. Celles qui concernent les personnes ayant une double nationalité pourraient être en contradiction avec des normes internationales: voir ci-dessous, point 6, Inéligibilité/Incompatibilité, commentaires relatifs à l'article 4.4.

Article 38.2.4: Les exceptions prévues par la loi de la République d'Azerbaïdjan «relative à la fonction publique» ne devraient pas laisser la voie libre à des inégalités entre candidats.

Article 41.2: D'après les explications données par les autorités de l'Azerbaïdjan, cette disposition s'applique aux personnes dont l'aliénation mentale a été confirmée de manière péremptoire par un tribunal sur avis médical dûment certifié.

Article 41.11: Cette disposition doit être interprétée comme signifiant que, s'il y a un nombre suffisant de signatures valables, il n'est plus nécessaire de vérifier les autres signatures.

Article 43: Cette disposition concerne la question de savoir si le nombre requis de signatures valables a été atteint. Les seules façons de fournir une réponse exacte à cette question sont soit de vérifier toutes les signatures figurant sur la feuille soit de compter les signatures valables jusqu'à ce que le nombre nécessaire ait été obtenu, même si ce procédé prend beaucoup de temps. Ce qui est important, c'est le nombre de signatures valables et non pas le nombre de signatures non valables. Voir aussi les commentaires relatifs à l'article 43.14.

Article 43.10: La règle prévue à l'article 43.7 doit s'appliquer aussi dans ce cas, ce qui signifie que la signature de l'intéressé pour lui-même doit être considérée comme valable.

Article 43.14: L'invalidité de 15 % des signatures peut résulter des actes d'adversaires politiques qui introduisent des signatures non valables afin d'éliminer un candidat ou une liste. C'est pourquoi il faut vérifier toutes les signatures ou fixer un nombre minimal de signatures valables afin de savoir combien de signatures valables ont été réunies. Il faudrait donc supprimer l'article 43.14 et le remplacer par une règle s'appuyant sur le nombre de signatures valables.

Article 43.15: Si l'on vérifie seulement 10 ou 20 % des signatures, il est rare que le nombre de signatures non valables soit si élevé que le nombre total de signatures soit insuffisant. En revanche, si l'on vérifie toutes les signatures, une telle situation est plus fréquente.

En résumé, la vérification d'une partie seulement des signatures conformément aux dispositions actuelles pourrait conduire au refus d'enregistrement d'une liste alors que le nombre nécessaire de signatures valables a été atteint (voir commentaires relatifs à l'article 43.14) ainsi qu'à l'enregistrement d'une liste alors que le nombre nécessaire n'a pas été atteint (voir commentaires relatifs à l'article 43.15). Le seul moyen d'éviter une telle situation consiste à vérifier toutes les signatures et à déclarer valable la liste des signatures uniquement lorsque le

nombre requis a été atteint. Cependant, pour des raisons d'ordre pratique, on pourrait arrêter de vérifier toutes les signatures lorsqu'il semble qu'un nombre suffisant de signatures ait été atteint après en avoir vérifié 10 %; il est moins grave d'enregistrer une liste comportant un nombre insuffisant de signatures que de ne pas enregistrer une liste comportant un nombre suffisant de signatures.

Articles 44.4 et 84.2: La CEC devrait respecter les lignes directrices suivantes. La liste des cas de refus doit impérativement être considérée comme exhaustive. Le rejet d'un candidat ou d'une liste de candidats ne devrait avoir lieu que dans de rares cas, conformément au principe de proportionnalité. Plus particulièrement, dans le cas mentionné à l'article 44.1, seules des violations graves devraient donner lieu à une telle sanction (c'est-à-dire lorsque tout porte à croire qu'un nombre insuffisant de signatures aurait probablement été obtenu si ces règles avaient été respectées). Dans le cas de l'article 44.4.2 et de l'article 44.4.4, il faudrait donner un délai pour corriger les données erronées. Il est nécessaire de se rappeler qu'il est beaucoup plus grave, du point de vue de la démocratie, d'empêcher quelqu'un de présenter sa candidature que de permettre à quelqu'un qui a enfreint quelques dispositions techniques de la loi de se porter candidat. Dans ce dernier cas, le dernier mot appartiendra aux électeurs. Il faudrait supprimer la deuxième partie de l'article 44.4.3 (voir commentaires relatifs à l'article 43.14-15). En ce qui concerne l'article 44.4.5, seules des violations graves devraient conduire à une telle sanction; dans les autres cas, il faudrait ordonner une *restitutio in integrum*, le refus d'enregistrement pouvant être une sanction de la violation d'une telle disposition. A l'article 44.4.6, il ne faudrait pas non plus tenir compte des violations peu importantes.

3. Commissions électorales

Il faudrait insérer dans la loi une disposition obligeant les membres des commissions électorales à exercer leurs fonctions en toute impartialité et à ne pas divulguer à mauvais escient des informations qu'ils ont obtenues dans le cadre de leurs activités. Il serait donc préférable que les membres des commissions électorales n'aient aucune activité politique.

Article 19: Il faut se rappeler que le présent document n'aborde pas la question de la composition de la Commission électorale centrale.

En ce qui concerne la composition des commissions électorales inférieures, l'article 19.2 prévoit la nomination de trois membres de la Commission électorale territoriale (CET) par les membres de la CEC qui représentent le parti majoritaire (même s'il n'a qu'une majorité relative), trois membres par les membres de la CEC qui représentent les partis minoritaires, et trois membres par les membres de la CEC qui représentent les députés sans étiquette. L'un des membres de la CET désignés par ce dernier groupe doit être agréé par le premier groupe et un autre par le deuxième groupe. En outre, la majorité et la minorité sont définies conformément aux résultats du vote au niveau de la circonscription et non pas en fonction du nombre total de députés de chaque parti au parlement. Un système aussi complexe est peut-être tout à fait adapté à la situation actuelle, mais il pourrait cesser de l'être en cas de changement dans la composition du Milli Majlis (par exemple, s'il y a très peu de députés indépendants, ou si la majorité est composée de plusieurs partis). Il serait préférable d'adopter à l'avenir des règles pouvant fonctionner quelle que soit la composition du Milli Majlis.

Article 20: On peut faire des remarques analogues à celles formulées relativement à l'article 19.

Article 22.6.3: Le terme «infirmité» (en anglais, «*disability*») devrait être interprété de manière restrictive et s'appliquer uniquement aux situations dont la gravité est comparable à

l'incapacité mentale («*mental incapacity*»).

Article 22.7: En période électorale, il semble qu'un délai de dix jours pour remplacer un membre d'une commission électorale soit trop long. Par exemple, selon la nouvelle loi albanaise, le délai est de quarante-huit heures.

Article 27.2: Les modalités de la participation d'observateurs devraient être aussi libérales que possible. Les autorités compétentes devraient normalement tenir compte des propositions faites par les organisations mentionnées à l'article 27.3 et envoyer des invitations conformément à ces propositions.

Article 27.12: Cette disposition doit s'appliquer conformément au principe de proportionnalité.

Article 28.9: Les commissions électorales devraient, de préférence, siéger uniquement lorsque tous leurs membres ont été nommés, à moins que la nomination de certains membres n'ait pas eu lieu dans les délais normaux en raison de l'absence de coopération de l'organe chargé de la nomination ou de la proposition de candidature.

4. Protection des données

Articles 7.4, 15.9, 63.4, 63.6, 79:

La loi évoque à plusieurs reprises l'utilisation de systèmes informatiques nationaux. Selon les informations communiquées par les autorités de l'Azerbaïdjan, aucun système informatique national n'a été créé pour l'instant. Les systèmes informatiques servent uniquement à des calculs. Dès qu'il existera un tel système informatique national, les dispositions en question devront être rendues plus précises afin d'être conformes à l'article 32.3 de la Constitution.

On peut déjà donner les indications ci-après en ce qui concerne la manière d'aborder la question de la protection des données après la création d'un système informatique national.

La disposition constitutionnelle (article 32.3) ne permet pas l'utilisation d'informations relatives à la vie d'une personne sans son consentement. Si des exceptions sont admises, elles devraient au moins se fonder sur des dispositions législatives claires. Il existe de telles dispositions dans la loi électorale mais, afin de préserver les droits des particuliers en ce qui concerne le traitement automatisé de données à caractère personnel, la loi elle-même devrait préciser un certain nombre de points.

Il est notamment indispensable de définir dans la loi:

– les finalités exactes de la collecte de données;

– les sources et le catalogue des données qui peuvent être consultées par les commissions électorales; il faudrait notamment exclure de la consultation les données sensibles telles celles qui révèlent les convictions religieuses, l'origine ethnique, les opinions politiques, les condamnations pénales, la santé ou l'orientation sexuelle et qui n'ont aucun intérêt à des fins électorales (voir article 6 de la Convention STE n° 108); seules les données qui sont indispensables devraient pouvoir être consultées, à condition que cela soit prévu par la loi et dans le respect des garanties appropriées. Une indication concernant les données qui peuvent être collectées figure, par exemple, à l'article 41.7;

– le délai pendant lequel les données sont conservées; des données à caractère personnel ne devraient pas être conservées plus longtemps que ne l'exigent les finalités initiales de la collecte;

– le droit d'accès des individus aux données les concernant et leur droit de rectification de ces données;

– les recours et les sanctions existants dans les cas où les données ont été collectées ou utilisées à d'autres fins que celles prévues par la loi.

La protection des données concerne principalement les personnes physiques. Cependant, il pourrait être utile, et il faudrait donc envisager, de l'étendre aux personnes morales (mentionnées dans la loi) (cela peut dépendre de l'interprétation de l'article 32.3 de la Constitution).

5. Recours

La loi ne prévoit pas un système de recours clair et simple. Il faudrait la réviser pour la rendre plus cohérente.

La question des voies de recours judiciaires est régie principalement par la loi «relative aux tribunaux et aux juges» qui n'a pas été mise à la disposition des auteurs du présent avis; en tout état de cause, pour faciliter la lecture de la loi, il serait préférable de mentionner dans une section spéciale de la loi électorale toutes les voies de recours existantes, qu'elles soient judiciaires ou non judiciaires. Par exemple, on pourrait éviter l'expression «la juridiction compétente» (articles 44.7, 85.3 et 85.4) et la remplacer par l'indication de la juridiction compétente. Les autorités de l'Azerbaïdjan ont confirmé qu'il était toujours possible de faire appel d'une décision d'une commission électorale devant la commission électorale supérieure – jusqu'à la Commission électorale centrale – et qu'il était possible aussi d'exercer un recours contre une décision d'une juridiction inférieure devant une juridiction supérieure, jusqu'à la Cour suprême. En outre, les délais d'appel ne sont pas plus courts que dans les autres domaines. Or, la législation électorale est l'un des domaines dans lesquels les recours doivent être examinés le plus rapidement possible: ce principe trouve son expression concrète à l'article 83.12, par exemple.

Articles 17.3, 18.6, 44.7: L'électeur a le choix, pour exercer un recours, entre la saisine d'une commission électorale supérieure ou celle d'un tribunal. Cela pourrait conduire à des décisions contradictoires des commissions électorales et des tribunaux. Selon l'interprétation donnée par les autorités de l'Azerbaïdjan à l'article 129 de la Constitution, les décisions des tribunaux l'emporteraient en pareil cas (voir l'article 83.11 de la loi). Si des recours sont soumis simultanément à une commission électorale et à un tribunal, le recours devant la commission électorale peut être inutile et surcharger cette autorité.

L'article 83.10 ne paraît pas compatible avec l'article 83.3, d'une part, ni avec les articles 17.3 et 44.7, d'autre part. Selon les autorités de l'Azerbaïdjan, il existe un choix entre la saisine d'un tribunal et celle d'une commission électorale supérieure.

D'après les explications fournies par les autorités de l'Azerbaïdjan, la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle agit en vertu des articles 85 de la Constitution et 75 de la loi électorale, ne connaît que de la validité formelle des documents qui lui sont soumis par la Commission électorale centrale. Les tribunaux de droit commun sont compétents pour connaître des recours sur les autres points.

L'article 85 permet aux tribunaux de droit commun d'annuler les résultats des élections sans aucun délai de forclusion si des irrégularités sont constatées. Les autorités de l'Azerbaïdjan nous ont informés qu'une telle règle s'applique uniquement en cas d'apparition de faits nouveaux, si bien qu'il existe alors un motif pour juger l'affaire à nouveau. Il serait préférable de prévoir un délai, après la découverte des faits nouveaux, pour demander que l'affaire soit rejugée.

6. Inéligibilité/incompatibilité

L'article 4.4 se réfère à l'article 85 de la Constitution. Cependant, cette disposition n'établit pas une claire distinction entre les cas d'inéligibilité et les cas d'incompatibilité. La loi pourrait remédier partiellement à ce défaut si elle était plus précise sur ce point.

L'article 85 de la Constitution peut raisonnablement se comprendre de la manière suivante (voir aussi l'article 56 de la Constitution): l'inéligibilité s'applique aux personnes dont l'incapacité a été confirmée par un tribunal ainsi qu'aux personnes qui purgent une peine dans un lieu de détention en vertu d'une décision de justice.

Les autres cas mentionnés à l'article 85 de la Constitution sont des cas d'incompatibilité. Les personnes qui sont au service de l'Etat dans d'autres pays, les personnes qui travaillent dans des organes de l'exécutif ou du judiciaire, les personnes qui exercent une activité rémunérée différente..., et les ministres du culte doivent renoncer à ces fonctions s'ils sont élus. Les personnes qui ont une double nationalité doivent renoncer à leur nationalité étrangère si elles sont élues.

Cette interprétation a été confirmée par les autorités de l'Azerbaïdjan.

La disposition de l'article 85 de la Constitution qui oblige les personnes ayant une double nationalité à renoncer à leur nationalité étrangère si elles sont élues est liée, selon les autorités de l'Azerbaïdjan, à la période transitoire qui a suivi la dissolution de l'URSS. Cependant, au moins à long terme, une telle disposition pourrait être en contradiction avec des normes internationales, notamment avec l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité, qui dispose que «les ressortissants d'un Etat partie possédant une autre nationalité doivent avoir, sur le territoire de cet Etat partie dans lequel ils résident, les mêmes droits et devoirs que les autres ressortissants de cet Etat partie». Il faut éviter toute discrimination à l'encontre de personnes appartenant à des minorités nationales. Le même problème se pose avec l'article 81.2 de la loi et l'article 89.2.2 de la Constitution.

7. Procédures de vote

Articles 68.4, 68.6, 70.8, 71.7.3, 71.8.3, 72.2.2, 78.4 dernier alinéa: Le vote «contre toutes les listes de candidats» est complètement inhabituel dans les démocraties établies. Il est vivement conseillé de supprimer cette possibilité, du moins à long terme, car elle peut aboutir à des contestations de la légitimité des élections et, par là même, porter atteinte au régime démocratiquement élu. Les autorités de l'Azerbaïdjan nous ont fait savoir que cette disposition était liée au quorum prévu par l'article 72.2.1. Il serait préférable de renoncer à ces deux règles.

Article 68.13: Il faudrait éviter les modifications, ou, du moins, les modifications manuscrites. Elles peuvent aisément conduire à des violations du secret du scrutin. Le délai pour le retrait de listes ou de candidats devrait expirer suffisamment tôt avant les élections pour permettre l'impression des bulletins de vote après son expiration. Une autre possibilité serait de publier la liste des candidats qui se sont désistés.

Article 68.14: Il faut respecter strictement la condition selon laquelle une telle solution est appliquée «uniquement dans des cas exceptionnels».

Articles 70.3 et 70.10: Ces dispositions ont été comprises comme signifiant que la possibilité de voter jusqu'à dix jours avant le jour des élections est limitée aux cas mentionnés à la deuxième phrase de l'article 70.3, tandis que, dans les autres cas, cela n'est possible que le jour des élections. Le fait de se trouver dans un «endroit éloigné» sans autre incapacité ne devrait pas être un motif suffisant pour utiliser une urne mobile. La Commission électorale centrale devrait préciser les cas dans lesquels l'utilisation d'une urne mobile est autorisée dans les «endroits éloignés».

Article 70.6: La liberté de vote doit être respectée. La manière dont un bulletin de vote a été découpé peut permettre de le reconnaître. Les autorités de l'Azerbaïdjan ont expliqué que le bulletin comprenait une partie qui pouvait être enlevée facilement, aussi ce problème ne se poserait-il pas si les bulletins ne comportaient pas de numéros. Le simple fait que le bulletin de vote ait été manipulé par d'autres personnes que l'électeur (y compris les membres de la commission électorale) pourrait conduire à une violation du secret du scrutin (par exemple, un bulletin de vote pourrait être légèrement déchiré, froissé, taché, etc.). Il serait préférable de permettre à l'électeur de prendre lui-même le bulletin de vote et de lui donner une enveloppe dans laquelle il devrait placer le bulletin ou un tampon à apposer à un certain endroit du bulletin de vote.

Articles 71.10, 72.7, 73.9: Il devrait être clair que, si un membre de la commission électorale s'est vu offrir la possibilité de signer mais a refusé de signer, le protocole est néanmoins valable.

Article 72.2.1: Il faudrait reconsidérer la nécessité d'une telle disposition car la participation a tendance à diminuer lorsqu'il faut revoter. En tout état de cause, les nouvelles élections devraient être valables quel que soit le taux de participation.

Article 72.2.3, 72.5: Afin d'éviter l'organisation de nouvelles élections, on pourrait régler la question de l'égalité des suffrages en déclarant élu le candidat le plus âgé ou en procédant à un tirage au sort.

Articles 72.3.1, 73.8.1, 85.2: Ici, il est nécessaire que les violations aient pu avoir une incidence sur le résultat. Il vaudrait mieux le dire expressément.

Article 73.3: Etant donné que vingt-cinq sièges seulement sont attribués en fonction du scrutin (proportionnel) dans les circonscriptions à plusieurs sièges, il semble qu'un quorum de 6 % soit inutilement élevé. Le quorum peut seulement avoir pour finalité de garantir que le parlement soit en mesure de former des majorités de gouvernement cohérentes. Cette finalité est déjà accentuée par le fait que les trois quarts de tous les sièges sont attribués par les élections à des circonscriptions uninominales, règle qui favorise les grands partis. En vertu du système actuel, il faut recueillir au moins 4 % des suffrages pour obtenir un siège au parlement. Si la loi avait pour but d'empêcher les représentations de partis par un seul membre au parlement, elle devrait alors fixer un seuil de 8 %. Un tel seuil serait manifestement trop élevé. Il est donc suggéré d'abaisser le seuil à 5 %.

Article 73.4: Le cas dans lequel le nombre de suffrages restants pour le dernier siège est le même pour deux listes ou plus devrait être réglé, par exemple en attribuant le dernier siège à la liste qui a obtenu le nombre le plus élevé de suffrages.

Article 76: Cette règle s'applique aussi au cas dans lequel un candidat renonce à son élection.

Article 76.1: Le délai prévu par la dernière phrase devrait être réexaminé: il semble très long et il pourrait être diminué de moitié. La même question se pose à l'article 82.4.

8. Interdiction pour les étrangers, les apatrides ou les personnes morales étrangères de participer aux élections

Article 11:

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. Quant aux binationaux, voir les commentaires relatifs à la section 6: Inéligibilité/Incompatibilité.

Cependant, d'après les autorités de l'Azerbaïdjan, cette disposition ne s'applique qu'aux questions financières (voir chapitre IX). Il serait préférable de le dire expressément.

9. Sanctions

Articles 7.2, 11.2, 22.8, 86: Les sanctions applicables en cas de violation de la loi ne sont pas toutes mentionnées dans celle-ci. Cela serait souhaitable du point de vue de la clarté et de la technique législative. Une autre possibilité serait de faire référence au Code pénal et au Code des infractions administratives. En tout état de cause, la sanction doit être proportionnée à la gravité de l'infraction.

Article 84: L'article 44 prévoit déjà le refus d'enregistrer des candidatures et des listes de candidats. Les articles 72.3 et 73.7 traitent de l'annulation des élections.

Article 84.1: L'information par l'intermédiaire des médias en ce qui concerne les violations de la loi devrait être limitée à une brève publication, si cela est véritablement jugé nécessaire. A défaut, la commission électorale pourrait paraître partielle. L'information détaillée du public devrait relever de la propagande électorale de l'adversaire politique.

Le principe de proportionnalité doit être respecté. Par exemple, le refus d'enregistrer une candidature en raison d'un très faible dépassement des dépenses (article 84.2.5-8) est manifestement contraire à ce principe. Un dépassement aussi faible pourrait même être dû à une erreur de calcul. Le principe de proportionnalité doit aussi être respecté dans l'application des articles 84.2.11, 84.3 et 84.5. Par exemple, le simple fait qu'un représentant d'un parti politique commette une infraction à l'article 56.3-4 ne devrait pas conduire à l'annulation de l'enregistrement (voir article 84.3.3). L'article 84.5 contient l'expression vague d'«abus» des médias, terme qu'il faudrait remplacer ou interpréter de façon restrictive comme recouvrant uniquement les violations du droit pénal et du droit de la responsabilité civile (voir, en outre, les commentaires relatifs aux articles 56.3 et 57.3). Les autorités de l'Azerbaïdjan ont déclaré que l'article 84.5 ne visait que les violations de la loi.

Article 85.1-2: Ces dispositions concernent-elles l'article 84 ou l'article 86 de la loi? La dernière solution serait plus logique.

Article 86: Il serait préférable de régir les poursuites et sanctions pénales dans la

même loi, soit dans la loi électorale soit dans la législation relative aux sanctions pénales ou administratives (voir article 86.2). L'acte de voter deux fois ou de tenter de voter deux fois pourrait être mentionné.

Article 86.1.6: L'expression «informations mensongères» (en anglais, «*misinformation*») doit être entendue dans le respect de la liberté d'expression. Cela signifie qu'il faut que les informations mensongères aient été communiquées intentionnellement (voir commentaires relatifs à l'article 57.4).

Voir aussi les commentaires relatifs à l'article 57.5.

10. Questions diverses

Article 12.1: Il s'agit d'un point important: il serait plus opportun de confier à une commission chargée du redécoupage la tâche de tracer les limites des circonscriptions électorales. Voir, par exemple, l'article 68 du nouveau Code électoral albanais: la commission chargée du redécoupage s'est composée du Secrétaire de la Commission électorale centrale, du directeur de l'Institut des statistiques, du directeur du cadastre et du directeur du Centre d'études géographiques de l'Académie des sciences. On pourrait aussi envisager d'y inclure un juge. La commission chargée du redécoupage remettrait un rapport à la Commission électorale centrale pour que celle-ci prenne une décision définitive.

Article 12.2: La répartition des électeurs résidant à l'étranger entre les différentes circonscriptions devrait être réglée de manière abstraite et plus précise dans la loi elle-même. Selon les autorités de l'Azerbaïdjan, les électeurs qui résident à l'étranger sont répartis équitablement et proportionnellement entre les circonscriptions. Il serait préférable de le dire expressément et, en ce cas, d'indiquer que la répartition se fait par tirage au sort.

Article 14.5: Ici aussi, les «cas exceptionnels» devraient être très peu nombreux.

Articles 20.7, 26.8: Il conviendrait d'autoriser aussi des observateurs nationaux neutres (non partisans) (par exemple, envoyés par des organisations non gouvernementales).

Articles 26.11, 72: Les observateurs devraient avoir accès aux protocoles de la commission électorale territoriale. Selon les autorités de l'Azerbaïdjan, cela découle de l'article 26.1 alinéa 3, qui doit être interprété de manière à ce que la transparence soit garantie à ce niveau, car il est très important de prévoir la transparence à tous les niveaux. Il conviendrait de fixer dans la loi le délai prévu pour la remise à la Commission électorale centrale des protocoles des commissions électorales territoriales; à défaut, la Commission électorale centrale devrait fixer un délai bref.

Article 29.1: Selon les autorités de l'Azerbaïdjan, cette disposition n'a pas d'effet rétroactif (voir article 149 de la Constitution). Cela signifie que les partis créés avant l'entrée en vigueur de la loi, et aussi, par exemple, au cours du mois suivant ladite entrée en vigueur, devraient se voir délivrer le certificat.

Articles 48.11, 84.4: Ces dispositions paraissent draconiennes; apparemment, le retrait d'un seul candidat peut empêcher l'enregistrement de toute une liste. Néanmoins, selon les autorités de l'Azerbaïdjan, seul le retrait des trois premiers candidats de la liste (et non pas de l'un de ces trois candidats) peut empêcher l'enregistrement. Certes, l'importance de la liste pour l'électeur change considérablement lorsque l'un des candidats de tête se désiste, mais il semble que ce fait soit porté à l'attention des électeurs par la propagande électorale des adversaires

politiques. Cela devrait être une garantie suffisante contre les abus.

Article 59.4-5: Les limites fixées pour le financement des partis et des groupes de partis semblent assez basses par rapport aux limites fixées pour les candidats individuels (article 59.2-3). Elles pourraient cependant être justifiées par les ressources financières assez restreintes de la plupart des partis.