



Strasbourg, le 3 décembre 2012

CDL(2012)077

Or. angl.

Opinion No. 693 / 2012

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)
ET
BUREAU DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES ET DES DROITS DE
L'HOMME DE L'OSCE (BIDDH/OSCE)

PROJET D'AVIS CONJOINT

**RELATIF AU PROJET DE MODIFICATIONS DE LA LOI
«SUR LES ELECTIONS LEGISLATIVES A L'OLIJ MAJLIS DE LA
REPUBLIQUE D'OUZBEKISTAN » ET DE LA LOI « SUR LES
ELECTIONS AUX CONSEILS REGIONAUX, DE DISTRICT ET
MUNICIPAUX (KENGACHS) D'OUZBEKISTAN »**

sur la base des observations de

**M. Aivars ENDZINS (membre, Lettonie)
Mme Christina BINDER (expert, OSCE/BIDDH)**

I. Introduction

1. Le 16 août 2012, le Vice-président de l'Oliy Majlis de la République d'Ouzbékistan (« Assemblée suprême ») a demandé au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH/OSCE) de donner un avis sur le projet de modifications de la loi sur les élections de l'Assemblée suprême (« loi sur les législatives ») et sur les élections aux conseils régionaux, de district et municipaux (kengachs) (« loi sur les élections locales »). Le 28 septembre 2012, la Commission de Venise a reçu la même demande. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont décidé de donner un avis juridique conjoint sur le projet de modifications.

2. Le projet de modifications a été élaboré par un groupe de députés de l'Assemblée suprême en relation avec les « Grandes lignes sur l'approfondissement des réformes démocratiques et l'établissement de la société civile dans le pays », présentées par le Président Islom Karimov en novembre 2010.

3. Les présentes observations sont fondées sur la traduction officieuse en anglais du projet de modifications des lois (et de la loi sur les législatives elle-même), communiquée le 28 septembre à la Commission de Venise par les autorités d'Ouzbékistan. Les observations qui figurent dans le présent avis conjoint ne peuvent garantir l'exactitude de la traduction examinée, y compris la numérotation des articles, des paragraphes et des alinéas. Tout examen juridique fondé sur des textes de loi traduits peut être affecté par des questions d'interprétation résultant de la traduction. Les évaluations antérieures du cadre juridique réalisées par le BIDDH/OSCE¹ et les rapports électoraux rédigés par de précédentes missions d'observation limitée et d'évaluation d'élections du BIDDH/OSCE constituent de bonnes bases pour comprendre les modifications.

4. Le présent Avis doit aussi être lu conjointement avec les documents suivants :

- Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990) ;
- Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise à sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-AD(2002)023 rev ;
- Observation générale n° 25 (1996) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)² ;
- Observation générale n° 34 (2011) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur l'article 19 du PIDCP ;
- Evaluation du BIDDH/OSCE de 2005 sur la loi électorale de 2004 ;
- Rapport final de la mission électorale du BIDDH/OSCE lors des législatives de 2009 en République d'Ouzbékistan.

5. Le présent avis vise à aider les autorités de la République d'Ouzbékistan, les partis politiques et la société civile à mettre le cadre juridique applicable aux élections en conformité avec les engagements de l'OSCE et d'autres normes internationales concernant les élections démocratiques. Les observations sont limitées aux modifications proposées de

¹ Voir l'évaluation réalisée par le BIDDH/OSCE sur la loi relative aux élections législatives à l'Oliy Majlis. L'ensemble des rapports et évaluations du BIDDH/OSCE sur l'Ouzbékistan sont disponibles en anglais sur le site : <http://www.osce.org/odihr/elections/uzbekistan>.

² L'Ouzbékistan a adhéré le 28 septembre 1995 au PIDCP et à son Protocole n° 1.

la loi sur les législatives, de la loi sur les élections locales et de certaines dispositions de ces lois, mais elles ne constituent pas un examen global des deux textes de loi.

6. *Cet avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa .. session plénière (Venise, ...).*

II. Recommandations clés du BIDDH/OSCE qui restent à traiter

7. Alors que le projet de modifications de 2012 prend en considération certaines recommandations formulées par le BIDDH/OSCE, beaucoup d'entre elles n'ont pas été retenues. Les points suivants restent des sujets de préoccupation :

8. Etant donné que les cent membres de la chambre haute du Parlement sont élus au suffrage indirect ou nommés par le Président, la disposition selon laquelle quinze sièges de la chambre basse sont réservés aux représentants du Mouvement écologiste d'Ouzbékistan n'est pas conforme au paragraphe 7.2 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, selon lequel l'ensemble des sièges dans une chambre au moins du parlement doivent être disputés librement dans le cadre d'un scrutin populaire.

9. L'impossibilité pour les électeurs de former des groupes d'initiative afin de désigner des candidats indépendants (ce qui a été interdit par la révision de 2008 de la loi sur les élections) est contraire au paragraphe 7.5 du Document de Copenhague, selon lequel les électeurs doivent pouvoir se présenter sans discrimination à des fonctions politiques ou publiques à titre individuel ou en tant que représentants de partis ou d'organisations politiques.

10. Le droit à la liberté d'association, y compris le droit de former un parti politique reste soumis à des limitations très larges.

11. Certaines parties du processus électoral, y compris les procédures de vote mobile le jour du scrutin et les règles applicables à la désignation et à l'élection des représentants du Mouvement écologiste ne sont pas suffisamment réglementées ni détaillées dans le cadre légal.

12. Le cadre légal ne comprend toujours pas de sanctions détaillées et proportionnées aux infractions à la législation électorale. Cela laisse un vide juridique qui peut conduire à des interprétations divergentes des autorités compétentes et à une application inégale de la loi.

III. Le projet de modifications de 2012

13. Le projet de modifications des lois électorales de 2012 concerne les points suivants :

- a. L'accès d'observateurs aux élections des représentants du Mouvement écologiste d'Ouzbékistan ;
- b. Le vote et l'enregistrement des électeurs dans les établissements pénitentiaires ;
- c. La réglementation des campagnes électorales ;
- d. Le vote anticipé ;
- e. L'interdiction de publier des sondages prévoyant les résultats du scrutin et d'autres recherches liées aux élections en cours moins de trois jours avant la date du scrutin.

14. Le projet de modifications sera examiné dans cinq parties générales :

- a. L'accès d'observateurs aux élections des représentants du Mouvement écologiste d'Ouzbékistan ;

- b. Le vote et l'enregistrement des électeurs dans les établissements pénitentiaires ;
- c. La réglementation des campagnes électorales ;
- d. Le vote anticipé ;
- e. L'interdiction de publier des sondages prévoyant les résultats du scrutin et d'autres recherches liées aux élections en cours moins de trois jours avant la date du scrutin.

Accès d'observateurs aux élections des représentants du Mouvement écologique d'Ouzbékistan

15. Le projet de modification de l'article 6 de la loi sur les législatives prévoit que les observateurs sont autorisés à être présents pendant les élections législatives des représentants du Mouvement écologique d'Ouzbékistan. C'est un là un fait en général positif, car la présence d'observateurs peut renforcer la transparence du processus électoral et contribuer à la confiance des électeurs.

16. Il manque toujours dans la loi sur les législatives d'Ouzbékistan une disposition légale sur l'observation de cette étape du processus électoral par des observateurs internes non liés à un parti³. Cela n'est pas conforme au paragraphe 8 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE, où les Etats participant à la Conférence se sont engagés à inviter et à admettre des observateurs au processus⁴. Ainsi que le BIDDH/OSCE l'a recommandé auparavant, une disposition juridique autorisant l'accès d'observateurs internes non liés à un parti à toutes les étapes du processus électoral pourrait renforcer la transparence et la possibilité de rendre des comptes.

17. De même, la loi sur les législatives ne garantit pas le droit des observateurs d'assister aux réunions de la Commission électorale centrale (bien qu'elle cite les commissions de circonscription et de bureau de vote). Une disposition légale expresse à cet effet pourrait renforcer la transparence et contribuer à la confiance des électeurs dans le travail de l'administration électorale.

Le vote et l'enregistrement des électeurs dans les établissements pénitentiaires

18. Le projet de modifications concerne aussi les procédures de vote pour les détenus des établissements pénitentiaires et rajoute les dispositions ci-après aux deux textes de loi :

- Etablir des circonscriptions électorales dans les établissements pénitentiaires (rajout à l'article 8 de la loi sur les élections locales) ;
- Autoriser les commissions électorales de circonscription au sein des établissements pénitentiaires à déclarer clos le scrutin quand tous ceux qui sont inscrits sur les rôles électoraux ont voté (rajout à l'article 38 de la loi sur les législatives et à l'article 35 de la loi sur les élections locales) ;
- Compiler les rôles électoraux des établissements pénitentiaires (rajout à l'article 32 de la loi sur les législatives et à l'article 29 de la loi sur les élections locales) ;

³ L'article 6 de la loi sur les législatives évoque simplement « un observateur de chaque parti politique désignant des candidats, des représentants des médias, des observateurs d'autres pays, d'organisations internationales et de mouvements » et ne mentionne pas les observateurs internes non liés à un parti.

⁴ Voir aussi la Déclaration d'Istanbul, Charte de sécurité européenne, par. 27 : « Les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent jouer un rôle crucial dans l'action en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. Elles font partie intégrante d'une société civile forte. Nous nous engageons à renforcer la capacité des ONG de contribuer pleinement au développement de la société civile et au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

- Présenter les rôles électoraux pour inspection aux électeurs des établissements pénitentiaires (rajout à l'article 33 de la loi sur les législatives et à l'article 30 de la loi sur les élections locales).

19. Ces rajouts sont une bonne chose s'ils contribuent à donner le droit de vote à un certain nombre d'électeurs juridiquement aptes. Il semble cependant qu'ils ne concernent que les personnes placées en détention provisoire étant donné que le droit de vote des détenus condamnés continue d'être restreint.

20. En effet, l'article 117 de la Constitution ouzbèke dénie le droit de vote aux détenus. L'article 2 de la loi sur les législatives et de la loi sur les élections locales réaffirme cette interdiction en précisant que « *les personnes ... détenues dans des établissements pénitentiaires qui purgent des condamnations judiciaires ... ne participent pas aux élections.* » Le retrait général et inconditionnel du droit de vote des détenus n'est pas conforme aux engagements de l'OSCE, à d'autres normes internationales sur les élections démocratiques et aux bonnes pratiques internationales selon lesquelles une personne ne devrait être privée du droit de vote que si elle a été condamnée pour une infraction pénale d'une gravité telle que la déchéance de droits politiques est proportionnée à l'infraction commise⁵.

21. Etant donné que la limitation du droit de vote se fonde sur une disposition constitutionnelle, il ne serait possible de trouver une solution qu'en révisant celle-ci.

Règlementation des campagnes électorales

22. Le projet de modifications de l'article 27 de la loi sur les législatives (et de l'article 25 de la loi sur les élections locales) prévoit une réglementation plus détaillée de la campagne électorale. Les articles révisés des deux lois prévoient que la campagne commence le jour de l'enregistrement des candidats par la CEC et qu'il est interdit de faire campagne le jour ou la veille du scrutin. Ce délai de 24 heures de silence avant le jour du scrutin est prévu dans beaucoup de législations électorales et vise réduire l'influence de la propagande de campagne sur le choix des électeurs. Ci-après, l'examen de modifications spécifiques en projet liées à la campagne concernant la loi sur les législatives s'applique *mutatis mutandis* au projet de modifications de la loi sur les élections locales.

23. Le projet d'article 27¹ définit les types, les formes et les méthodes de campagne électorale de la manière suivante : « *diffusion d'informations sur le programme et/ou la plateforme électorale d'un parti politique assorties d'une invitation à voter pour son candidat ; diffusion d'informations sur des candidats accompagnée d'une invitation à voter pour eux* ». Il détaille aussi de la manière suivante les lieux et formes éventuels des campagnes électorales : « *la campagne électorale peut être menée sous les formes ci-après à la télévision, à la radio et dans des périodiques : débats publics, discussions, conférences de presse, interviews, exposés, réunion avec les électeurs, diffusion de brèves vidéos sur le candidat, ou le parti politique* ». De manière quelque peu redondante, l'article 27¹ répète que la campagne électorale peut être menée « *dans les médias, à la télévision, dans les réseaux d'information et de télécommunication (y compris Internet) ; par la production et la diffusion de matériels de publicité imprimés, graphiques, audiovisuels et autres ; ou en tenant des réunions avec les électeurs* ». Il serait souhaitable d'éliminer du libellé cette répétition afin de rendre plus claire la disposition légale. Il convient de saluer le fait que le projet d'article 27¹ précise en conclusion que les autres types, formes et méthodes de campagne électorale sont admissibles pour autant qu'ils ne sont pas interdits par la loi.

⁵ Voir les paragraphes 7.3 et 24 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE, le paragraphe 14 de l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies et le paragraphe I.1.1.d.iv du Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023 rev).

24. Le projet d'article 27² prévoit au paragraphe 1 l'accès libre et égal des candidats et des partis politiques aux médias publics. C'est là une modification bienvenue, qui harmonise la loi avec le paragraphe 7.8 du Document de Copenhague de l'OSCE.

25. Le second paragraphe du projet d'article 27² semble pourtant contredire le paragraphe 1, car il prévoit que « *les médias donnent aux candidats et aux partis politiques du temps d'antenne ou un espace éditorial gratuitement ou à titre onéreux* » (c'est nous qui soulignons). Ces deux paragraphes pourraient être juridiquement plus clairs s'ils étaient reformulés.

26. Le paragraphe 4 du projet d'article 27² réaffirme le principe d'égalité en soulignant que les conditions de paiement et autres conditions doivent être les mêmes pour tous les candidats et partis politiques. C'est là un fait positif bienvenu qui contribue à assurer l'équité du processus électoral, ainsi que le prévoit le paragraphe 7.7 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE.

27. En vertu du paragraphe 5 du projet d'article 27², « les informations diffusées par les médias doivent être exactes et ne pas violer les droits et intérêts légitimes des candidats et partis politiques. Il est interdit de diffuser de fausses informations et de porter atteinte à l'honneur et à la dignité des candidats ». Cette disposition est aussi préoccupante pour plusieurs raisons. D'abord les éléments de cette disposition visant de « fausses informations » ou « l'atteinte à l'honneur et à la dignité des candidats » pourraient donner lieu à des interprétations subjectives. Ensuite, l'application de ces dispositions risque de restreindre excessivement la liberté d'expression, ce qui est particulièrement source de préoccupation, car les garanties constitutionnelles de la liberté d'expression sont libellées de façon très générale et permettent d'éventuelles restrictions légales⁶. Des restrictions aussi larges de la liberté d'expression pourraient empêcher une campagne dynamique et vigoureuse qui est essentielle pour le processus électoral, c'est pourquoi, elles ne sont pas conformes aux normes internationales⁷.

28. Les préoccupations concernant le paragraphe 5 du projet d'article 27² sont encore aggravées par l'absence de disposition claire sur la proportionnalité des sanctions en cas de violation. L'article 65 de la loi sur les législatives en vigueur prévoit seulement que toute personne qui viole une disposition de la loi « en sera tenue responsable », ce qui laisse une marge d'appréciation excessive aux pouvoirs publics.

29. Le projet d'article 27³ affirme, ce qu'il convient de saluer, que les partis politiques bénéficient de conditions identiques pour la production et la distribution sans entrave de matériels de campagne.

30. Le projet d'article 27⁴ s'applique aux réunions organisées avec les électeurs dans le cadre de la campagne électorale. Ce qui est positif, c'est qu'il prévoit que les partis politiques bénéficient des mêmes conditions et qu'il oblige les pouvoirs publics à accorder gracieusement aux candidats et aux partis politiques des locaux pour les réunions avec les électeurs.

31. En ce qui concerne l'organisation des événements de campagne, le paragraphe 2 du projet d'article 27⁴ prévoit toujours que le rôle de l'administration électorale se limite à coordonner les lieux et à informer les électeurs. Une modification à cet effet a été adoptée en 2008 pour répondre aux motifs de préoccupation soulevés précédemment par le BIDDH/OSCE dans son évaluation de la loi sur les législatives de 2005. Cependant, le

⁶ Voir l'article 29 de la Constitution ouzbèke : « la liberté de pensée, d'expression et de conviction est garanti à toute personne. Toute personne a le droit de chercher à obtenir et à diffuser des informations, à l'exception de celles qui sont dirigées contre le système constitutionnel et d'autres circonstances déterminées par la loi ».

⁷ Voir le paragraphe 9.1 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE ; l'Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur l'article 19 PIDCP affirme l'importance primordiale de la liberté d'opinion et d'expression dans toute société libre et démocratique et soumet les restrictions éventuelles de ces libertés à des limitations claires (paragraphe 2, 20 et 22).

paragraphe 2 du projet d'article 27⁴ aurait intérêt à être précisé étant donné que la disposition en vertu de laquelle les candidats « *tiennent de façon autonome des réunions avec les électeurs* » se prêtent à différentes interprétations. L'ancien article 27 était plus clair, car il indiquait qu'une « réunion d'électeurs est *organisée par* les partis politiques eux-mêmes ». Un libellé clair distinguant le rôle des partis politiques et de l'administration électorale dans l'organisation des événements de campagne contribuerait à assurer une campagne sans entrave dans l'esprit du paragraphe 7.7 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE⁸.

Vote anticipé

32. Le projet de modifications concernant l'article 41 (paragraphe 5 à 10) de la loi sur les législatives (article 38 de la loi sur les élections locales) régit plus en détail le vote anticipé et instaure des garanties pour protéger l'intégrité des bulletins déposés dans ce cadre. Il prévoit notamment que « le vote anticipé commence dix jours avant la date du scrutin et prend fin la veille de celui-ci. » La CEC, qui, conformément au projet d'article 41, paragraphe 10, de la loi sur les législatives, détermine le moment de l'envoi aux bureaux de vote des bulletins pour le vote anticipé, devra prendre ces délais en considération. Cela sera particulièrement important, car l'article 36 de la loi sur les législatives (article 33 de la loi sur les élections locales) se borne à prévoir que les commissions de circonscription reçoivent les bulletins au plus tard trois jours avant la date du scrutin.

33. Le projet d'article 41 (paragraphe 7) clarifie la réglementation de la procédure de vote anticipé et instaure certaines garanties pour assurer le caractère secret des bulletins déposés par anticipation (paragraphe 8 et 9). Ces spécifications et garanties sont les bienvenues. Elles contribuent à l'intégrité du vote anticipé conformément à la recommandation du rapport final de la mission du BIDDH/OSCE d'observation des élections de 2009. En dépit de ces clarifications, et bien que l'octroi de possibilités étendues de vote anticipé soit en principe compatible avec les normes internationales sur les élections démocratiques⁹, les dispositions des deux textes de loi sur le sujet pourraient être développées davantage dans le projet de loi.

Interdiction de publier des sondages prévoyant les résultats du scrutin et d'autres recherches liées aux élections en cours moins de trois jours avant la date du scrutin

34. Le projet de modifications ajoute un nouveau paragraphe 2 à l'article 65 de la loi sur les législatives (article 49 de la loi sur les élections locales) pour interdire la publication de « sondages, prévisions des résultats du scrutin et autres recherches liées aux élections en cours » moins de trois jours avant la date du scrutin.

35. Il n'y a rien d'inhabituel à interdire la publication de sondages peu avant le jour du scrutin. L'interdiction générale des « autres recherches liées aux élections en cours », cependant est cause d'une certaine préoccupation, car elle donne une marge d'appréciation bien trop large aux autorités compétentes et pourrait donc restreindre indûment la liberté d'expression. De plus, bien que le projet de paragraphe 2 comprenne un règle interdisant les sondages d'opinion, celui-ci est incorporé à l'article 65 de la loi sur les législatives (article 49 de la loi sur les élections locales) qui traite de la responsabilité encourue en cas de violation de la loi. Il serait souhaitable d'ajouter un nouvel article à la loi plutôt que d'incorporer une

⁸ Voir aussi le paragraphe 7.3 des Engagements existants en faveur d'élections démocratiques dans les Etats participants de l'OSCE (2003) : « L'atmosphère libre et équitable nécessaire pour mener une bonne campagne politique suppose que l'Etat offre aux candidats en lice d'égales possibilités de transmettre ce qu'ils ont à dire à l'électorat. Les autorités et l'ensemble des services de l'Etat doivent assurer un égal accès aux installations publiques... »

⁹ Voir aussi le paragraphe 8.10 des Engagements existants en faveur d'élections démocratiques dans les Etats participants de l'OSCE : « le vote spécial, par exemple le vote réalisé ... par anticipation... peut amplifier le droit de vote. Les procédures de vote ... spécial doivent toutefois être conçues avec soin et mises en œuvre pour préserver le caractère secret des bulletins et le dépouillement tout en offrant des garanties contre la fraude et les influences indues. »

disposition à l'article existant qui détaille les conséquences juridiques de violations de la législation électorale proposée par le projet de modifications.

IV. Conclusions

36. Les observations conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sur le projet de modifications sont destinées aux autorités, aux partis politiques et à la société civile de la République d'Ouzbékistan afin de soutenir leur objectif déclaré d'améliorer le cadre légal pour des élections démocratiques et de l'harmoniser davantage avec les engagements de l'OSCE et d'autres normes internationales relatives aux élections démocratiques.

37. Le projet de modifications apporte certaines améliorations, notamment en matière de vote et d'enregistrement des électeurs dans les établissements pénitentiaires. Il régit aussi plus en détail le vote anticipé et instaure des garanties pour protéger l'intégrité des bulletins déposés par anticipation. De même, l'admission d'observateurs internationaux à l'élection des représentants du Mouvement écologiste d'Ouzbékistan est désormais prévue.

38. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE se félicitent de l'engagement du Président Karimov de mener des réformes démocratiques, ainsi que le montrent ses « Grandes lignes sur l'approfondissement des réformes démocratiques et l'établissement de la société civile dans le pays », présentées lors de la session conjointe de la Chambre législative et du Sénat de l'Assemblée suprême en novembre 2010.

39. Cependant, ainsi que cela a été détaillé dans l'introduction et dans l'ensemble de cet avis conjoint, un grand nombre de recommandations figurant dans les précédents rapports et évaluations du BIDDH/OSCE n'ont pas été prises en considération dans le projet de modifications. De plus, certaines des modifications en projet sont trop complexes et pourraient être améliorées par un libellé plus clair et plus concis de façon qu'elles soient faciles à comprendre pour toutes les parties prenantes du processus électoral.

40. Le BIDDH/OSCE et la Commission de Venise sont disposés à seconder les autorités ouzbèkes dans leur action visant à mettre en place un cadre légal pour des élections démocratiques en conformité avec les engagements de l'OSCE et les autres normes internationales concernant les élections démocratiques.