



Strasbourg/Varsovie, le 22 octobre 2003

CDL-AD (2003) 15
Or. Engl.

Avis n° 214/2002

AVIS CONJOINT FINAL
SUR LE CODE ÉLECTORAL
DE LA RÉPUBLIQUE D'AZERBAÏDJAN

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)

sur la base des observations de

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

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	3
Simplification de la structure du code	3
Enregistrement des candidatures.....	4
Etablissement des listes électorales	5
Campagne électorale et financement	6
Composition des commissions électorales.....	7
<i>Le “projet de modèle” suggéré par le BIDDH et la Commission de Venise</i>	<i>8</i>
<i>Composition de la Commission électorale centrale jusqu’en 2005 – Dispositions</i>	
<i>transitoires</i>	<i>8</i>
<i>Dispositions du code</i>	<i>11</i>
Mesures de transparence et mesures contre la fraude (publication des résultats, procès- verbaux)	12
<i>Observation des élections</i>	<i>12</i>
<i>Jour des élections : bulletins, enveloppes et procès-verbaux</i>	<i>13</i>
<i>Soir des élections : taux de participation, publication et transmission des résultats</i>	14
Vote, décompte des voix et établissement des résultats	15
Litiges, plaintes et recours. Sanctions en cas de violation	16
<i>Une amélioration dans l’ensemble... ..</i>	<i>16</i>
<i>... mais une procédure qui prend du temps</i>	<i>16</i>
<i>Qui peut déposer une plainte ?</i>	<i>17</i>
Référendums	17
Elections anticipées du Président de la République.....	17
Observations finales.....	18

Introduction

1. Au terme d'une genèse prolongée, le Code électoral de la République d'Azerbaïdjan (appelé ci-après « le code ») a été adopté par le Parlement national (Milli Majlis) le 27 mai 2003. Le code¹ régit la conduite des référendums et des élections parlementaires, présidentielles et municipales sous la forme d'un document particulièrement substantiel et exhaustif.
2. Au cours de l'année dernière, la Commission de Venise et l'OSCE-BIDDH (appelées ci-après « les deux organisations ») ont entretenu un intense dialogue avec les rédacteurs du code, afin d'améliorer les moutures successives de ce texte. Elles ont publié une série d'évaluations préliminaires (voir note 1 en bas de page) dans lesquelles elles émettaient de nombreuses recommandations.
3. Depuis la parution du premier projet, il y a plus d'un an, le contenu du texte a subi d'importantes transformations, dont certaines faisaient suite aux recommandations et suggestions de l'OSCE-BIDDH et de la Commission de Venise, ainsi que d'autres organisations. La mise en œuvre de beaucoup de ces recommandations témoignait de la volonté des autorités azerbaïdjanaises d'aligner davantage le code sur les normes et pratiques internationales. Toutefois, il n'a pas été tenu compte de recommandations importantes ni d'autres d'ordre technique, que les autorités azerbaïdjanaises devraient donc prendre en considération lors de futures réformes législatives.
5. La présente évaluation finale met l'accent sur les recommandations de fond qui ont été appliquées et sur les principales lacunes auxquelles il reste à remédier. Elle n'a pas pour but de s'étendre sur des détails techniques déjà commentés dans des observations conjointes précédentes.

Simplification de la structure du code

6. Sous sa forme définitive, le code demeure un document exceptionnellement long et substantiel. Bien que les rédacteurs aient réussi à en retirer des éléments superflus (y compris certains principes inutiles et non contraignants) et à en

¹ - CDL (2003) 048, *Constitution de la République d'Azerbaïdjan*

- *Versions précédentes du code électoral :*

CDL (2002) 130, *Projet de code électoral ;*

CDL (2002) 147, *Projet de code électoral révisé de la République d'Azerbaïdjan.*

- *Évaluations précédentes :*

CDL (2002) 131, *Évaluation préliminaire du projet de code électoral de la République d'Azerbaïdjan, octobre 2002 ;*

CDL-AD (2002) 035, *Deuxième évaluation conjointe du projet de code électoral révisé, décembre 2002 ;*

CDL-AD (2003) 003, *Principales recommandations conjointes en vue d'amendements au projet de code électoral de l'Azerbaïdjan, mars 2003.*

- *La référence du code approuvé est la suivante : CDL (2003) 048. Ce document contient aussi la loi sur l'approbation et l'entrée en vigueur du code électoral, ainsi que le décret présidentiel portant application du code.*

améliorer le plan autant que le contenu, le texte reste dans l'ensemble très complexe et détaillé, donc difficile d'emploi pour les membres des administrations électorales, les candidats et toute personne souhaitant déposer une plainte. La répétition de formules ne se distinguant les unes des autres que par de légères différences peut tromper le lecteur et constituer une violation du droit des citoyens à une parfaite compréhension de la loi. Les dispositions relatives à l'enregistrement des candidatures, aux campagnes ainsi qu'à l'aspect financier des élections, offrent des exemples de ces redondances. Les autorités azerbaïdjanaises devront fournir des efforts considérables pour publier des résumés concis du code à l'usage des électeurs et des candidats, ainsi que pour former les membres des administrations électorales des différents niveaux à tous les aspects de son emploi.

Enregistrement des candidatures

7. En ce qui concerne le processus d'enregistrement des candidatures, une grande majorité des recommandations ont été suivies :
 - i. le nombre de signatures requis pour pouvoir enregistrer une candidature à des élections parlementaires ou dans un groupe de campagne référendaire a été abaissé ;
 - ii. le nombre de signatures pouvant être présentées à l'appui d'une candidature est désormais illimité, car l'article 58.6 de la version du 3 décembre a été supprimé ; dans le nouveau système, par conséquent, les signatures ne seront pas toutes obligatoirement vérifiées, et leur décompte s'arrêtera dès que le nombre minimum de signatures valides aura été atteint (articles 59.3 et 59.4) ;
 - iii. lors du processus d'enregistrement, les candidats seront en mesure de corriger les petites erreurs contenues dans leurs actes de candidature : ce nouveau principe s'applique aussi bien à la nomination qu'à l'enregistrement des candidats (articles 53.7, 58.2 et 60.4). La traduction anglaise manque de clarté, mais il en ressort que les commissions électorales ne doivent radier aucun candidat ayant commis des fautes minimales dans son acte de candidature².
 - iv. tout électeur pourra signer une pétition pour plus d'un candidat aux élections parlementaires (article 57.4 supprimé) ; on ne voit donc pas pourquoi serait conservée l'autre option dans le cas de l'élection présidentielle (Article 181.2) ;

² L'article 60.4, qui autorise la correction des erreurs et des fautes, renvoie à tort à l'article 60.2.4 (dans notre texte : « si le nombre de signatures valides d'électeurs présentées à l'appui d'une candidature est inférieur au minimum requis »), à cause du changement de numérotation de la version du code du 3 décembre. En fait, il devrait renvoyer à l'article 60.2.3, qui est ainsi rédigé : « En cas d'inexactitude des informations soumises par un candidat, un parti politique ou un bloc de partis politiques conformément aux articles 57 et 58 du présent Code ».

- v. La liste des candidatures enregistrées fera l'objet d'une publication (article 60.7).
8. Les autres amendements importants sont les suivants :
- i. Le principe de proportionnalité de la sanction figure dans le code ; l'article 60.2, qui prévoit les cas où l'enregistrement doit être refusé à un candidat, reflète cet important principe, inclus aussi dans d'autres dispositions. De plus, la mise en garde qui précède est devenue comminatoire dans un certain nombre de cas, avant que ne soit prise en considération la décision de refuser l'enregistrement. Toutefois, la sanction doit être proportionnée à la faute, au manquement ou à la violation (article 60.3) ;
 - ii. les restrictions du vote passif en cas d'infraction mineure (article 15.3 du code pénal) ont été supprimées. Néanmoins, toutes les condamnations doivent être consignées sur les listes de soutien aux candidats (article 56.3). Par exemple, le rejet ou la suppression d'une candidature (ou de l'inscription dans un groupe de campagne référendaire) demeure une sanction appliquée dans un nombre de cas fixé avec précision par la loi.
9. Plusieurs dispositions ont pour but d'assurer l'égalité de statut à tous les candidats lors de la nomination (article 55) et après l'enregistrement (article 69). Il est prévu que les fonctionnaires ne puissent abuser de leur position pour faciliter leur nomination ou leur campagne, une fois enregistrés. Ces dispositions s'appliquent aussi aux journalistes et aux « créatifs », qui ont interdiction de couvrir les élections en se servant des médias.

Etablissement des listes électorales

10. La recommandation selon laquelle le nombre d'électeurs inscrits dans chaque bureau de vote ne doit pas dépasser 1500 a été suivie (article 35.3).
11. Le code prévoit l'établissement de listes électorales permanentes. D'une manière générale, il énonce des règles valables et importantes concernant la mise à jour annuelle des listes en question. Si cette disposition est bien appliquée, elle devrait contribuer à assurer l'exactitude des listes en vue des élections et des référendums, ainsi que la correction en temps utile de toute erreur ou omission. Le code n'astreint pas explicitement la commission électorale de l'entité territoriale concernée à vérifier l'exactitude des informations fournies par les pouvoirs locaux (ces derniers étant responsables en la matière : voir article 46.15). Toutefois, il incombe à ladite commission de corriger la liste comme le prévoit l'article 37.1.2.
12. Les listes électorales sont publiées durant trente jours (articles 48.1 et 46.1), jusqu'au trente-cinquième jour avant la date des élections, après quoi de nouveaux électeurs peuvent s'y faire inscrire sur décision judiciaire.

13. Tous les citoyens ayant le droit de vote sont inscrits sur les listes électorales, en fonction de leur durée de résidence (au moins six mois sur les douze qui précèdent l'annonce des élections). Il convient de noter que tout électeur peut signaler à la commission électorale de l'entité territoriale concernée les fautes et erreurs qu'il aurait décelées dans les listes à propos de n'importe quel électeur, et non pas seulement de lui-même.

Campagne électorale et financement

14. Le code régit absolument tous les aspects de la campagne électorale, y compris l'égalité d'accès aux médias et l'interdiction des abus en la matière, de même que – d'une façon assez détaillée – le financement de la campagne. Comme dans d'autres domaines, le texte définitif du code a été amendé sur divers points pour tenir compte des recommandations relatives à des projets antérieurs.
15. Il n'a pas été tenu compte de la recommandation répétée selon laquelle l'expression « 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 l'énumération des personnes autorisées à mener une campagne préélectorale (article 74.1).
16. L'article 74.1 du code omet, sur la liste de personnes habilitées à faire campagne, les représentants autorisés, les groupes d'électeurs et les délégués des partis. Or, ces catégories de personnes, qui prennent d'ordinaire une part active à la campagne préélectorale, devraient être couvertes par le code.
17. Le code électoral impose d'importantes conditions aux médias pour qu'ils offrent les mêmes possibilités d'expression à tous les participants, et il interdit aux médias sous contrôle de l'État de se livrer à des reportages partisans. La plupart des recommandations ont été retenues. Parmi les recommandations qui ne l'ont pas été, on notera :
 - i. celle selon laquelle les médias privés doivent être tenus de respecter l'égalité de traitement dans leurs informations sur les candidats ;
 - ii. celle selon laquelle les mots « compte tenu de la liberté d'expression » devraient être inclus quelque part dans l'article 88.1, ce qui serait important, car les termes « honneur et dignité des citoyens » sont imprécis et se prêtent à des abus ; en fait, qui va décider si telle réclamation d'un candidat nuit ou non au prestige d'un autre ? (articles 88.1 et 88.6).
18. Les candidats et les partis politiques ne sont autorisés à utiliser que les fonds électoraux spécialement affectés et réglementés en vue de leur campagne. L'article 95 impose une dépense transparente des fonds électoraux.

19. Dans la partie financière du code, il y a des dispositions très ambitieuses sur les rapports en matière de dépenses et le contrôle de celles-ci pendant et après les élections ou les campagnes référendaires. Certaines règles sont peut-être trop ambitieuses, comme par exemple l'obligation de soumettre trois rapports financiers différents par campagne (article 94.3). Il coûtera sans doute trop cher – là aussi – de présenter un rapport bancaire sur les dépenses de campagne au moins une fois par semaine, voire plus fréquemment, juste avant les élections (comme l'impose l'article 95.2, qui devrait en tout état de cause préciser quelles sont les informations à soumettre). De même, la quantité d'informations demandées sur les personnes morales qui alimentent les fonds de campagne (article 95.4) imposera une très lourde charge aux candidats comme aux partis.

Composition des commissions électorales

20. La formation des commissions électorales a été la principale pierre d'achoppement rencontrée dans la rédaction du nouveau code. La loi sur la Commission électorale centrale (CEC), abrogée avec l'adoption du code, attribuait – au sein de cet organe de dix-huit membres – le même nombre de sièges au parti majoritaire, aux partis minoritaires et au groupe des députés « indépendants ». Or, compte tenu de l'expérience acquise lors des récentes élections, on ressent à tout le moins la forte impression que les membres de la commission nommés par des groupes théoriquement « indépendants » du Parlement ou certains petits partis tendaient en réalité à voter avec le parti au pouvoir, ce qui donnait au parti majoritaire une influence exceptionnellement forte non seulement sur la CEC, mais aussi sur toutes les commissions électorales qui dépendent d'elle.
21. Les rédacteurs du code n'ont pas résolu leur problème le plus épineux, à savoir la composition des commissions électorales. C'est pourquoi la version finale du code préserve effectivement des arrangements qui ont suscité de vives critiques dans le passé. Toutefois, aux termes des dispositions transitoires, qui seront en vigueur jusqu'en 2005 et couvrent la prochaine élection présidentielle ainsi que les prochaines élections législatives, une solution voisine du modèle suggéré par les deux organisations a ensuite été adoptée. En particulier, il a été attribué à certains partis d'opposition non représentés au Parlement un plus grand rôle dans la nomination des membres des commissions électorales.
22. Néanmoins, et contrairement au « projet de modèle »³ suggéré par les deux organisations, la formule adoptée semble donner à la majorité parlementaire la maîtrise totale de l'administration électorale. Il reste à voir si l'influence de cette majorité pourra être efficacement contrebalancée, faute de quoi elle sera dominante. En ce qui concerne d'autres questions, y compris les règles relatives à la prise de décisions et les qualifications exigées des membres de la CEC, les dispositions transitoires reflètent fidèlement plusieurs recommandations énoncées dans le projet de modèle. S'agissant de la

³ *In extenso* : « *Projet de modèle éventuel pour la formation de la CEC en Azerbaïdjan* ».

composition des commissions électorales, il semble évident que le code lui-même aura besoin d'être révisé avant l'entrée en vigueur des dispositions pertinentes, en 2005.

Le "projet de modèle" suggéré par le BIDDH et la Commission de Venise

23. La Commission de Venise et l'OSCE-BIDDH ont émis une série de suggestions relatives à un éventuel compromis entre le parti majoritaire et l'opposition. Ces suggestions partaient de l'idée que de véritables progrès ne pourraient s'accomplir que sur la base d'un consensus politique. Le projet de modèle a été présenté comme une solution transitoire pour le cas où la majorité et l'opposition seraient incapables d'aboutir à un accord à long terme. Examiné au Parlement, il contenait les propositions-clés suivantes, dont chacune a été étudiée en détail :
 - i. extension du rôle des partis politiques non représentés au Parlement dans la nomination des membres de la CEC ;
 - ii. institution d'un quorum des deux tiers à chaque réunion de la CEC ;
 - iii. institution d'une majorité qualifiée des deux tiers pour le vote sur les décisions de la CEC.
24. Les deux organisations ont recommandé aussi que la moitié au moins des membres de la CEC soient titulaires d'un diplôme d'études supérieures en droit. De plus, elles ont estimé qu'au sein de cet organe, il y aurait un rôle à jouer pour des juges, ou du moins d'anciens juges, tout en reconnaissant qu'un obstacle constitutionnel pourrait s'opposer à ce que des juges en exercice siègent dans des commissions électorales.

Composition de la Commission électorale centrale jusqu'en 2005 – Dispositions transitoires

25. Comme on l'a indiqué ci-dessus, les dispositions qui, dans le code lui-même, s'appliquent à la formation de la CEC et des commissions électorales subalternes ne s'écartent guère des arrangements préexistants. Toutefois, elles n'entreront en vigueur qu'en 2005, après les prochaines élections législatives.
26. D'ici là, on appliquera les dispositions transitoires énoncées dans la *loi de la République d'Azerbaïdjan sur l'approbation et l'entrée en vigueur du Code électoral de la République d'Azerbaïdjan*. Outre qu'elle porte application du code, cette loi contient les règles qui vaudront jusqu'en 2005 pour la composition des commissions électorales.
27. Les dispositions transitoires apportent divers changements importants au système actuel.
 - i. La CEC se compose de quinze membres. Dans les modalités de leur nomination, on distingue entre les résultats du scrutin des dernières

élections législatives concernant les circonscriptions uninominales d'une part et les circonscriptions plurinominales d'autre part. Il existe en fait quatre groupes chargés de la nomination.

- ii. Six membres représentent le parti qui a obtenu le plus grand nombre de sièges aux élections législatives au scrutin plurinominal (parti majoritaire) ; trois représentent les partis qui ont obtenu des sièges aux élections au scrutin plurinominal et qui sont minoritaires au Parlement ; trois représentent les députés élus dans des circonscriptions uninominales et dont les partis n'ont obtenu aucun siège aux élections au scrutin plurinominal, ainsi que les députés « indépendants » élus dans des circonscriptions uninominales ; enfin, trois représentent les quatre partis qui, à l'issue, des élections au scrutin plurinominal, ont enregistré les meilleurs résultats de ceux n'ayant obtenu aucun siège au Parlement.
 - iii. Chacun des quatre groupes de nomination doit nommer comme candidat soit un ancien juge, soit un représentant d'une organisation publique investie dans les questions de démocratie et de droits de l'homme.
 - iv. La moitié au moins des membres de la CEC doivent être des juristes.
 - v. Le président et le vice-président de la CEC représentent le parti majoritaire. Un secrétaire représente les partis minoritaires, et un autre secrétaire les quatre partis ayant recueilli le plus de suffrages, mais n'ayant pas obtenu de siège au Parlement.
 - vi. Aux réunions de la CEC, le quorum est réuni si dix membres sont présents (soit les deux tiers).
 - vii. Les mêmes principes sont à la base des règles concernant la nomination des commissions électorales de circonscriptions et celles de bureaux de vote.
28. Les propositions du projet de modèle relatives aux dispositions régissant la prise de décisions, au recours à d'anciens juges et aux qualifications exigées des membres de la CEC ont toutes été incorporées dans le code.
29. Pourtant, le projet de modèle n'a été suivi qu'en partie. La faiblesse de cette loi par rapport à ce modèle tient au fait que la majorité parlementaire peut toujours obtenir *de facto* la majorité des membres en raison de ce qui suit :
- i. Le nombre de membres de la CEC a été réduit, passant de seize à quinze ; bien que ce changement puisse apparaître comme minime, il n'en est pas moins crucial, car il ôte aux partis d'opposition la possibilité de se constituer en minorité de blocage ;

- ii. les membres de l'opposition non représentée au Parlement sont au nombre de trois, au lieu des quatre prévus dans le projet de modèle pour la CEC ;
 - iii. de plus, trois membres représentent le groupe des députés « indépendants », ainsi que les partis qui ne sont représentés au Parlement que par des députés élus dans des circonscriptions uninominales et tendant à voter avec la majorité parlementaire.
30. On observera, cependant, que les rédacteurs du code étaient face à un dilemme :
 - i. ou bien donner aux membres de l'opposition représentés à la CEC la possibilité de faire obstruction aux travaux de celle-ci ;
 - ii. ou bien donner à la majorité parlementaire la possibilité d'exercer la maîtrise permanente du processus de prise de décisions de cet organe.
31. Il n'existe pas de modèle idéal pouvant forcer les membres à travailler de manière consensuelle si la majorité et la minorité sont décidées à utiliser leur puissance de vote afin de poursuivre des intérêts purement partisans. Les deux organisations avaient proposé qu'on résolve le dilemme évoqué ci-dessus en formant la CEC d'une manière qui aurait donné aux partis d'opposition une position importante dans le processus de prise de décisions. En outre, cela aurait assuré le fonctionnement permanent de la CEC grâce à un mécanisme de secours levant tout blocage éventuel. Le Parlement a décidé de ne pas suivre cette suggestion et a opté pour un dispositif combinant une majorité presque assurée avec un mécanisme permettant d'abaisser le seuil de majorité en cas de décision d'urgence.
32. La composition de la Commission électorale centrale présente deux dimensions, l'une relevant de la légitimité électorale, l'autre étant d'ordre plus strictement juridique. La première tient à ce que le système électoral et sa gestion doivent pouvoir être jugés équitables et légitimes par tous les acteurs politiques du pays, car c'est dans l'intérêt de l'Azerbaïdjan comme de la communauté internationale. Cela s'impose particulièrement en Azerbaïdjan du fait de l'expérience acquise dans le passé. C'est pourquoi les deux organisations n'ont cessé de souligner qu'il fallait trouver une solution reposant sur un consensus entre tous les acteurs politiques importants. Malheureusement, il s'est avéré impossible de trouver un tel consensus. Pourtant, le fait d'être peu satisfaisant du point de vue de la légitimité électorale ne rend pas ce résultat inacceptable sous l'angle purement juridique, surtout si d'autres sauvegardes sont mises en œuvre, qui devront assurer l'indépendance du pouvoir exécutif, l'impartialité politique de la Commission électorale centrale (ainsi que des autres commissions électorales) et la transparence de ses activités. Or, cela dépendra surtout des règles concernant les droits des observateurs et le système de recours (voir ci-dessous). C'est la raison pour laquelle il sera essentiel d'assurer la bonne application de toutes les dispositions du code par les membres des commissions électorales, les

mandataires et les observateurs. Dans un pays démocratique, le législateur jouit d'une assez grande marge d'appréciation quant à la manière de structurer les institutions électorales. Ainsi que la Commission de Venise le recommande dans le Code de bonne conduite en matière électorale⁴ :

« 70. Par contre, là où l'expérience de l'organisation d'élections pluralistes est récente, le risque est trop grand que le pouvoir en place influence l'administration afin qu'elle agisse dans le sens qui lui convient. Cela vaut d'ailleurs non seulement pour le pouvoir central, mais aussi pour les pouvoirs locaux, y compris lorsqu'ils sont dirigés par l'opposition nationale.

71. Dès lors, la création de commissions électorales indépendantes et impartiales, du niveau national au niveau du bureau de vote, est indispensable pour garantir des élections régulières ou du moins pour que de lourds soupçons d'irrégularités ne pèsent pas sur le processus électoral. »

...

« 80. La façon de prendre des décisions est multiple. Il est souhaitable que les décisions se prennent à la majorité qualifiée (par exemple, des 2/3) de façon à encourager le débat entre une majorité et au moins l'un ou l'autre parti de la minorité. Le recours au consensus est préférable. »

33. Selon les règles en vigueur, les décisions sont prises, en principe, à la majorité qualifiée des deux tiers, mais des exceptions (majorité simple) sont possibles si une décision est à prendre avant l'expiration d'un certain délai. Ce mécanisme de secours ne doit servir que dans des circonstances très exceptionnelles, faute de quoi il perdrait évidemment la confiance des citoyens.
34. La Commission de Venise et l'OSCE-BIDDH regrettent que toutes les tentatives de dialogue politique sur le code électoral aient échoué et que la composition des commissions électorales ne jouisse pas d'un large soutien politique. Un vaste consensus à ce sujet aurait accru la confiance dans le processus électoral.

Dispositions du code

35. Il est préoccupant que le code reflète uniquement les arrangements préexistants, aux termes desquels la CEC comprend dix-huit membres, dont six nommés par le parti majoritaire au Parlement, six par les partis minoritaires et six par les députés « indépendants » siégeant au Parlement. En outre, les recommandations appliquées dans les dispositions transitoires ne se retrouvent pas dans le code : par exemple, il n'est pas exigé que tout membre ait des

⁴ Le Code de bonne conduite en matière électorale a été adopté par la Commission de Venise, puis approuvé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en 2002. Document de référence : CDL-AD (2002) 23 rév.

qualifications juridiques, et aucun rôle n'est envisagé pour d'anciens membres de la magistrature. Au surplus, il n'y a pas de définition de la minorité, ce qui peut donner lieu à des litiges supplémentaires. À moins qu'on assiste à un important changement du climat politique d'ici 2005, l'application de cette partie du code se traduira vraisemblablement par un grand pas en arrière.

36. Le principe de l'indépendance des commissions électorales vis-à-vis des organes de l'Etat est énoncé dans le code, et les décisions qu'elles prennent sont contraignantes pour toutes les institutions du territoire sur lequel elles ont compétence. De plus, les décisions des commissions électorales supérieures sont contraignantes pour les commissions électorales subalternes. Toutes ces nouveautés sont positives.

Mesures de transparence et mesures contre la fraude (publication des résultats, procès-verbaux)

37. Dans de nombreux domaines, le code contient des dispositions propres à rendre la conduite des élections plus transparente.

Observation des élections

38. Les règles précisant qui peut faire office d'observateur national sont énoncées dans le code lui-même (et non dans le règlement de la CEC), et elles semblent singulièrement générales (article 40.6-40.7).
39. Les règles et la pratique relatives à l'observation des élections sont cruciales pour le bon déroulement de ces dernières, surtout si la question des commissions électorales n'a pas été résolue de manière consensuelle. Il apparaît que dorénavant, les règles en la matière sont généralement satisfaisantes, mais à une très importante exception près ; en effet, s'il est vrai que le code reconnaît à présent le droit qu'ont les organisations non gouvernementales d'accréditer des observateurs (article 40.5), il n'en reste pas moins que les associations publiques – y compris celles financées par des États étrangers – sont toujours empêchées d'observer le déroulement du processus électoral. Bien que cette interdiction ressorte non pas du code électoral lui-même, mais de l'article 2.4 de la « loi sur les unions et fondations publiques », elle affecte (et modifie) en grande partie le code. Les deux organisations se préoccupent sérieusement de cet état de fait, qui est contraire au paragraphe 8 (présence d'observateurs nationaux) et au paragraphe 10.4⁵ (organisations civiques) du Document de l'OSCE adopté à Copenhague en 1990. Il conviendrait soit d'ajouter à la loi en question une disposition habilitant toutes les organisations non gouvernementales (ONG), indépendamment de leur

⁵ *Cet article confère aux membres des groupes et organisations en question l'entière liberté de communiquer avec des organismes analogues, étrangers ou non, et avec des organisations internationales, en vue d'échanges, de contacts et d'une coopération avec eux, ainsi que le droit de solliciter, de recevoir et d'utiliser – afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales – des contributions financières volontaires de sources nationales et internationales, selon ce que dispose la loi.*

financement, à observer les élections, soit de supprimer dans ce texte l'interdiction en cause.

40. Nonobstant le fait que l'interdiction du financement étranger des ONG locales ne semble pas violer la Constitution de l'Azerbaïdjan⁶, les objections à cette règle s'appuient sur l'opinion selon laquelle une observation exhaustive de la part d'observateurs nationaux et internationaux favorise la transparence et accroît la confiance des citoyens dans le processus électoral. Or, il faut des crédits pour organiser une telle observation, et ils semblent faire défaut à plusieurs ONG sérieuses et compétentes d'Azerbaïdjan. C'est pourquoi le financement étranger doit être autorisé, sous réserve qu'il n'en soit pas abusé à d'autres fins, dans le cadre de tel parti ou de telle campagne électorale. Si l'on ajoute cette interdiction de financement aux règles sur la composition de la Commission électorale centrale, il apparaît que le code manque de sauvegardes importantes pour s'assurer la confiance que les citoyens doivent pouvoir accorder à la régularité comme à l'intégrité du processus électoral.
41. Particulièrement important est le droit très général qu'ont les candidats, les délégués des partis et leurs représentants, les journalistes et les observateurs d'assister aux réunions des commissions électorales, d'accéder aux documents électoraux, d'obtenir copie des décisions ainsi que d'observer le déroulement du scrutin et le décompte des voix (Article 40). Ils sont également autorisés à observer le travail des commissions électorales le jour des élections et à faire figurer leurs observations sur les procès-verbaux de ces organes. Enfin, ils peuvent observer la transmission à la CEC des documents électoraux des commissions électorales de circonscription. Cependant, le code reste vague sur le point de savoir si les observateurs peuvent assister à l'impression des bulletins de vote et des procès-verbaux. Il est important qu'aucune disposition n'y figure quant à la possibilité d'observer la distribution des bulletins de vote.

Jour des élections : bulletins, enveloppes et procès-verbaux

42. Au cours des mois ayant précédé l'adoption du nouveau code, il a été envisagé une série d'autres mesures visant à accroître la transparence du processus électoral. On notera que beaucoup ont été depuis incorporées au code et que peu d'entre elles ont été laissées de côté. Ces nouveautés sont les suivantes :
- i. Les sauvegardes relatives à l'utilisation d'urnes mobiles ont été renforcées et devrait donc limiter les risques d'abus et de fraude.
 - ii. Les enveloppes des bulletins serviront à accroître la sécurité et le secret du vote (article 102).
 - iii. Les bulletins seront numérotés de manière séquentielle, ce qui aura pour effet d'accroître encore la sécurité du vote (article 99.3).
 - iv. L'emploi d'urnes transparentes a été une innovation bienvenue, et

⁶ Les Articles 56 et 71 de la Constitution de l'Azerbaïdjan, en particulier, ne contiennent aucune garantie spéciale concernant le financement de l'observation des élections.

quoiqu'il ait été supprimé de projets antérieurs, il a fini par être inscrit dans la version définitive du code (article 103.2).

- v. Les résultats de chaque entité territoriale doivent être publiés dans les deux jours suivant l'élection (article 109.3), sous la forme d'un tableau annexé au procès-verbal. Cela permettra aux observateurs et autres parties intéressées d'effectuer des recoupements entre ces procès-verbaux et les résultats sur lesquels s'appuie la commission électorale de circonscription. Mieux vaudrait, toutefois, établir immédiatement un tableau résumé, en même temps qu'est rédigé le procès-verbal de circonscription, et le distribuer à ce moment-là aux observateurs et autres parties intéressées. On voit mal quel argument opposer à une telle pratique, qui ne pourrait qu'accroître la confiance des citoyens dans le processus électoral. L'usage des tableaux résumés de la CEC appelle les mêmes remarques.
 - vi. Les dispositions relatives à la transparence ont été renforcées en ce qui concerne la communication des procès-verbaux aux parties intéressées et l'obligation d'afficher les procès-verbaux de toutes les commissions électorales, quel qu'en soit le niveau.
 - vii. Il est obligatoire d'afficher les procès-verbaux des commissions électorales de bureaux de vote dans les locaux des commissions électorales de circonscription.
 - viii. L'interdiction de toute personne autre que les électeurs, les membres de la commission, les observateurs accrédités et les membres de la police (au cas où le Président aurait fait appel à ceux-ci) dans les bureaux de vote le jour des élections, constitue manifestement une amélioration qui devrait empêcher toute perturbation du déroulement des élections.
43. Il est cependant regrettable que la disposition prévoyant le marquage à l'encre d'un doigt de chaque électeur (article 104.6) n'ait pas été réintroduite dans la version définitive du code, car cette mesure anti-fraude éviterait efficacement les votes multiples dans un pays où l'exactitude des listes électorales est encore sujette à caution. Cette disposition, introduite dans l'un des projets antérieurs, en a été retirée ensuite sans explication convaincante.

Soir des élections : taux de participation, publication et transmission des résultats

44. En ce qui concerne la transparence au lendemain des élections, le code contient des recommandations provenant des deux organisations :
- i. Le code prévoit à présent des procédures plus claires pour la transmission et la réception des procès-verbaux et autres documents entre les commissions inférieures d'une part, la Commission électorale centrale et les commissions électorales de circonscription d'autre

part⁷ ;

- ii. Les commissions électorales de circonscription devront publier des résultats provisoires détaillés pour chaque bureau de vote (article 109.3) ;
- iii. en ce qui concerne la publication intégrale des résultats et leur analyse, l'obligation de publier une analyse pour chaque entité a été d'abord supprimée, puis réintroduite dans les articles 107.7, 109.3 et 109.5. Toutefois, la recommandation selon laquelle « Les commissions électorales doivent être tenues de publier des copies certifiées conformes des procès-verbaux, avec une analyse complète des résultats pour chaque entité territoriale de la circonscription » n'est plus formulée avec autant de clarté.

Vote, décompte des voix et établissement des résultats

- 45. Là encore, plusieurs recommandations qui figuraient dans les premières moutures du code ont été retenues dans sa version définitive. C'est ainsi que le code n'envisage plus le vote négatif (à savoir le fait de voter contre des candidats ou des partis). Il comporte également des mesures exhaustives tendant à faciliter le vote spécial (c'est-à-dire le fait de voter soit hors d'un bureau de vote, en se servant d'une urne mobile, soit dans une autre entité territoriale que la sienne, pour raisons de travail ou tout autre motif), parmi lesquelles le recours à des sauvegardes afin d'accroître la transparence et de préserver la sécurité du scrutin.
- 46. Selon une version antérieure du code, il était envisagé que des représentants de l'autorité exécutive locale soient admis dans les bureaux de vote, mais cette disposition, qui comportait manifestement un risque d'ingérence dans le processus électoral, est absente du texte définitif (article 104.14).
- 47. Par ailleurs, selon les termes d'une version précédente, la commission électorale de chaque bureau de vote devait, une fois sa tâche achevée, pouvoir se reconstituer de son propre chef et publier une nouvelle version du procès-verbal si elle estimait qu'une erreur avait été commise. Cette disposition hautement inhabituelle créait des risques d'abus manifestes, ne serait-ce que parce qu'aucun observateur n'aurait pu être présent à la nouvelle réunion. Heureusement, elle a été omise, elle aussi, du texte définitif du code.
- 48. Il est des plus douteux que tous les votes exprimés dans un bureau de vote doivent être déclarés invalides au seul motif qu'un électeur a omis de signer

⁷ En outre, les articles 106.7 et 107.4 disposent que ces documents doivent être accompagnés par le président et deux membres représentant différents partis (article 106.7 relatif aux commissions électorales de bureaux de vote), ainsi que par le président et des représentants de plusieurs partis politiques (article 107.4 relatif aux commissions électorales de circonscription). Dans l'un et l'autre cas, il faut que le règlement de la CEC précise que les représentants des partis politiques doivent appartenir à la majorité et à la minorité.

les listes électorales. Une telle disposition est trop radicale et ne respecte pas le principe de proportionnalité (article 106.2).

49. Il est difficile de considérer les résultats d'une élection comme acceptables si ceux de 40% des bureaux de vote ont dû être annulés pour irrégularités. Cette disposition s'applique aux élections présidentielle, parlementaires et municipales, ainsi qu'aux référendums (articles 204.1.1, 170.2.2, 240.2.1 et 139.2.1).

Litiges, plaintes et recours. Sanctions en cas de violation

Une amélioration dans l'ensemble...

50. On a réuni désormais en un seul article (113) les dispositions garantissant le droit qu'ont les citoyens de contester les décisions des commissions électorales liées à certaines étapes importantes du processus électoral, comme par exemple la nomination et l'enregistrement des candidats, l'établissement des listes électorales, etc., qui étaient auparavant dispersées dans tout le code.
51. Le système de plaintes a été amélioré dans la mesure où, en règle générale, les plaintes ne sont déposées qu'auprès de la commission électorale ayant pris la décision contestée (ou n'ayant pas pris la décision souhaitée). Néanmoins, le système de recours et de plaintes du code demeure inhabituel et continue à poser problème.

... mais une procédure qui prend du temps

52. Si des citoyens sont mécontents d'une commission électorale de bureau de vote pour une décision que celle-ci a prise ou n'a pas prise, ils peuvent recourir seulement à la commission électorale de circonscription dès lors qu'ils ont porté plainte devant la commission de bureau de vote, que celle-ci a examiné la plainte et qu'elle leur a fait part de sa décision (article 112.3). De même, ils ne peuvent s'adresser qu'à la Commission électorale centrale une fois que la commission de circonscription a examiné et rejeté leur plainte à son tour. Ce n'est qu'alors qu'ils peuvent s'adresser à un tribunal (la cour d'appel) pour obtenir réparation.
53. Le système de traitement des litiges électoraux prend donc beaucoup de temps et risque ainsi de priver de remède efficace électeurs, candidats et autres parties intéressées. C'est pourquoi le code devrait prévoir la possibilité d'un accès direct à une instance judiciaire afin d'assurer la protection rapide et effective des droits électoraux.
54. En outre, lorsque la décision « peut entraîner une responsabilité pénale », une plainte est déposée auprès des tribunaux compétents ou du procureur. Toutefois, la relation entre la procédure pénale et le rétablissement nécessaire des droits électoraux par la commission électorale reste assez floue. L'article 112.4 donne à penser que la commission électorale examine la plainte parallèlement à la procédure pénale. Dans un tel cas, il faudrait interpréter

l'article 112.2 comme établissant non pas une instance de remplacement, mais seulement une instance venant s'ajouter à la commission électorale.

55. Le code devrait préciser qu'une fois saisie d'une plainte, toute commission électorale (y compris s'il s'agit de la CEC) est tenue de l'examiner. Il faut bien voir, en effet, que les commissions électorales ne sont pas autorisées à rejeter une plainte formulée correctement et à la renvoyer devant un tribunal. Quant au tribunal saisi d'une plainte, il doit être investi du pouvoir non seulement d'annuler la décision de la commission électorale concernée, mais aussi d'ordonner à celle-ci de s'acquitter des devoirs que lui impose le code.

Qui peut déposer une plainte ?

56. L'article 112.1 énumère toutes les parties qui peuvent déposer une plainte. La liste en est très longue, mais on ne voit pas si une partie peut déposer une plainte en défense de ses seuls intérêts ou au sujet de la régularité globale de la procédure. La présence, sur la liste, d'observateurs et de commissions électorales semble indiquer que n'importe laquelle des parties énumérées peut déposer plainte. Or, si tel est le cas, il ne devrait pas y avoir besoin d'une aussi longue liste, puisque le terme « électeurs » désigne la majorité des autres parties. Aux termes de l'article 112.1, le délai de dépôt d'une plainte est réduit de sept à trois jours à compter de la date de l'acte ou de l'omission motivant la plainte (ou de la date de sa notification)⁸.

Référendums

57. En vertu de l'article 139.1, le résultat d'un référendum portant sur des amendements à la Constitution ou sur l'adoption d'une nouvelle Constitution est déclaré invalide dès lors que le taux de participation est inférieur à 25% des électeurs inscrits ayant pris part au vote (on notera que dans la traduction fournie, le renvoi à l'article 153 de la Constitution est douteux et que l'on veut sans doute parler en fait de l'article 152). Or, un tel taux semble remarquablement faible pour une question aussi fondamentale que l'adoption d'une nouvelle constitution ou l'amendement de la Constitution en vigueur, d'autant plus qu'en pratique, une telle modification pourrait être faite avec l'approbation de 12,5% seulement des électeurs inscrits.

Elections anticipées du Président de la République

58. Le 15 août 2003, la Cour constitutionnelle a examiné une demande du Bureau

⁸ *La question des plaintes et des recours n'est pas claire non plus : l'article 116 dispose que les commissions électorales de bureaux de vote et les commissions électorales de circonscription (en plus de la CEC) « sont habilitées à établir un procès-verbal des infractions administratives et à imposer des sanctions conformément au code d'infractions pénales ». Comme on est en droit de supposer qu'il y a là un problème de traduction, il serait bon de confirmer que seule la CEC est habilitée – peut-être, et dans des circonstances particulières – « à établir un procès-verbal des infractions administratives », en s'appuyant pour cela sur les dispositions du code d'infractions administratives.*

du Procureur général concernant l'interprétation de l'article 179.1 du code. Cet article dispose que si le Président de la République en exercice meurt ou se trouve dans l'incapacité de remplir ses obligations, le processus électoral doit prendre fin, et des élections anticipées doivent être organisées dans les trois mois.

59. La Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité de l'article controversé. Selon son interprétation officielle, si le Président en exercice est empêché de remplir ses fonctions moins de quatre-vingt-dix jours avant l'élection présidentielle, le processus électoral ne doit pas être interrompu pour autant. Elle appuie cette conclusion sur le fait que le but d'une élection anticipée est d'abrégé autant que possible la période pendant laquelle le pays se trouve privé de chef d'État.

Observations finales

60. Le code électoral adopté offre un cadre exhaustif pour la conduite d'élections et de référendums, et à bien des égards, il semble correspondre aux normes et codes de bonne conduite internationaux. Naturellement, cela ne dispense en rien d'assurer une bonne mise en œuvre, dont la nécessité s'est fait vivement sentir ces dernières années.
61. Plusieurs mois de coopération entre les autorités azerbaïdjanaises d'une part, la Commission de Venise et l'OSCE-BIDDH d'autre part, se sont avérés précieux et ont abouti à la présentation d'un code électoral nettement amélioré. Ce dernier conserve cependant quelques imperfections et devra être amendé encore après l'élection présidentielle.
62. L'OSCE-BIDDH et la Commission de Venise se tiennent prêtes à poursuivre le dialogue sur le code électoral ainsi qu'à aider de diverses manières les autorités de la République d'Azerbaïdjan à conduire d'autres réformes. La prochaine élection sera la première conduite dans le cadre législatif ainsi amélioré. Elle servira de test pour la nouvelle législation électorale, dont l'application fera l'objet d'un examen international minutieux.