



Varsovie, Strasbourg, le 25 octobre 2005

Avis n° 336 / 2005

CDL-AD(2005)029
Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS FINAL
SUR LES AMENDEMENTS AU CODE ELECTORAL
DE LA REPUBLIQUE D'AZERBAIDJAN¹

de
la Commission de Venise
et
de l'OSCE/BIDDH

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 14^{ème} réunion
(Venise, 20 octobre 2005)

et
la Commission de Venise
lors de sa 64^{ème} session plénière
(Venise, 21-22 octobre 2005)

sur la base des observations de

M. Georg NOLTE (Commission de Venise, Membre suppléant, Allemagne)
M. Peter PACZOLAY (Commission de Venise, Membre suppléant, Hongrie)
M. Rumen MALEEV (OSCE/BIDDH, Expert, Bulgarie)

¹ Adoptés par le Parlement (Milli Majlis) en juin 2005.

I. Introduction

- 1. Des représentants du Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE/BIDDH), de la Commission de Venise et des autorités de la République d'Azerbaïdjan se sont réunis le 1^{er} mars 2005 à Strasbourg pour étudier les modifications qui pourraient être apportées au code électoral. Ils ont convenu que les autorités de l'Azerbaïdjan prépareraient un projet de texte et le soumettraient pour avis à l'OSCE/BIDDH et à la Commission de Venise avant la fin du mois de mars. La Commission de Venise, qui a reçu le projet le 25 avril 2005, l'a transmis à l'OSCE/BIDDH et à ses membres, Messieurs G. Nolte et P. Paczolay. L'OSCE/BIDDH a sollicité l'avis de M. R. Maleev.*
- 2. Des représentants de l'OSCE/BIDDH, de la Commission de Venise et des autorités de la République d'Azerbaïdjan se sont à nouveau rencontrés à Strasbourg, le 31 mai 2005, pour échanger leurs points de vue sur les propositions d'amendements au code électoral et les commentaires préliminaires de MM. G. Nolte, P. Paczolay et R. Maleev.*
- 3. La Commission de Venise a entériné l'avis préliminaire sur les amendements proposés au code électoral (CDL-AD(2005)018) à sa 63^e session plénière (Venise, 10 – 11 juin 2005). L'avis préliminaire a été transmis aux autorités de l'Azerbaïdjan immédiatement après la session.*
- 4. Le Parlement (Milli Majlis) de la République d'Azerbaïdjan a adopté les amendements au code électoral le 26 juin 2005.*
- 5. Les amendements au code électoral qui ont été adoptés doivent être examinés à la lumière des observations que la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont antérieurement portées sur le code électoral. Les quatre documents les plus récents et les plus importants sont l'avis conjoint final sur le code électoral de l'Azerbaïdjan du 1^{er} septembre 2003 (CDL-AD(2003)015), le rapport final sur l'élection présidentielle de l'OSCE/BIDDH de 2003 (FR03), les Recommandations conjointes du 1^{er} juin 2004 (CDL-AD(2004)016rev et JR04) et l'avis préliminaire sur les propositions d'amendements au code électoral de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2005)018). Ces documents, qui sont liés entre eux, contiennent d'importantes propositions pour améliorer le code électoral et mettre en place un cadre juridique pour organiser les élections conformément aux normes internationales. Le présent avis réaffirme les recommandations susmentionnées.*
- 6. Les propositions les plus importantes n'ont malheureusement pas été mises en oeuvre par les autorités azerbaïdjanaises malgré les recommandations réitérées de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.*
- 7. Les amendements qui ont été adoptés (ci-après désignés sous la dénomination "la loi") reflètent les recommandations de 2004 dans une certaine mesure seulement, et traitent pour l'essentiel de questions techniques ou mineures. Pourtant certains amendements sont conformes aux normes internationales, d'autres suivent même les recommandations antérieurement formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, cela ne saurait cependant amener à conclure que le code électoral de l'Azerbaïdjan est satisfaisant après les amendements qui lui ont été apportés le 26 juin 2005. La liste, figurant à la fin de cet avis, des précédentes recommandations de 2003 et 2004 qui sont toujours insuffisamment, voire aucunement prises en compte dans la nouvelle loi, le montre bien.*

8. Les abréviations suivantes sont utilisées pour les besoins du présent avis :

CEC – Commission électorale centrale

CECirc – Commission électorale de circonscription

CEB – Commission électorale du bureau de vote

9. Les principales recommandations telles qu'elles figurent dans le document CDL-AD(2004)016rev de la Commission de Venise et le document JR04 de l'OSCE/BIDDH sont, par ailleurs, désignées sous l'appellation "recommandations conjointes".

10. Le présent avis, préparé sur la base des observations de Messieurs G. Nolte, P. Paczolay et R. Maleev, a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^{ème} réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^{ème} session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005).

II. Commentaires des différents amendements

11. Le texte de chaque amendement apparaît en caractères gras et en italiques.

1. Les amendements sont les suivants :

1.1.29. résultats du scrutin – résultats du décompte des voix effectué par la commission électorale d'un bureau de vote lors d'élections (de référendum) ; résultats du décompte des voix par une commission électorale de circonscription lors d'un référendum et de l'élection présidentielle ;

1.1.30. résultats des élections (du référendum) – résultats des élections législatives et municipales en République d'Azerbaïdjan tels que déterminés par la commission électorale de circonscription;

1.1.31. résultat du vote (du référendum) – indique le candidat qui est élu député au Parlement, Président de la République d'Azerbaïdjan ou conseiller, ou le sort de la question posée par voie de référendum (adoptée ou rejetée) ;

1.1.32. résultats globaux des élections – synthèse des résultats aux élections législatives ou municipales indiquant le nombre de voix recueillies par chacun des candidats.

12. Il semblerait que ces définitions aient uniquement été ajoutées pour des raisons terminologiques. Si tel est le cas, elles ne posent pas de problème.

2. Il convient d'ajouter à l'article 2.4: "Les élections législatives et l'élection présidentielle ne peuvent avoir lieu le même jour. Les élections législatives et les élections municipales ne peuvent avoir lieu le même jour. L'élection présidentielle et les élections municipales ne peuvent avoir lieu le même jour."

13. Il est légitime de prévoir que des élections différentes ne puissent pas se tenir le même jour.

3. A l'article 19.8, ajouter après le membre de phrase « pendant une réunion de la commission électorale » les mots "et sur les points à l'ordre du jour de la réunion"; ajouter après le membre de phrase "information sur la date et l'heure de la réunion de la commission électorale" les mots "et la liste des points à l'ordre du jour, les projets de décision et autres documents utiles" ; ajouter après le membre de phrase

“information sur la date et l’heure de la réunion” les mots “et la liste des points à l’ordre du jour, les projets de décisions et autres documents utiles.”

14. Il faut se féliciter de ces ajouts puisqu'ils visent à une meilleure préparation des réunions des commissions en informant personnellement, dans les délais, leurs membres de l'ordre du jour et en leur fournissant, par écrit ou par voie électronique, les projets de décisions qui seront examinés et autres documents utiles.

4. A l'article 19.17, le terme “appareil” est à remplacer par le terme “secrétariat”.

15. Il semble s'agir d'une modification terminologique. Dans ces conditions, elle est légitime.

5. A l'article 22.1, il convient d'ajouter ce qui suit : les “restrictions prévues dans cet article en considération des liens de parenté (excepté pour les parents directs) ne s'appliquent pas aux membres des commissions électorales de bureau de vote spéciales comptant 50 à 100 électeurs inscrits, tel que précisé à l'article 36.7 du présent Code.”

16. L'amendement limite aux parents directs les restrictions générales de parenté prévues à l'article 22.1 applicables aux personnes aptes à siéger dans les organes électoraux de circonscriptions comptant 50 à 100 électeurs, qui sont constitués par un vote public lors d'une réunion générale des électeurs (Art. 36.7).

17. Une telle exception ne devrait s'appliquer qu'aux cas dans lesquels d'autres options ne sont pas possibles. La Commission électorale centrale devrait établir une procédure claire de création de telles commissions électorales de bureau de vote.

6. A l'article 22.10.1, ajouter après le mot “réunion” les termes “et les points à examiner au cours de ces réunions, les projets de décisions relatives à ces points et autres documents utiles”.

18. Cet amendement concorde avec l'amendement n° 3 - le droit des membres des commissions d'être informés en temps utile non seulement de la prochaine réunion, mais aussi des points à examiner, des projets de décisions, etc.

7. A l'article 22.11, remplacer les mots “résultats globaux” par “résultats (résultats globaux)”.

19. Cette modification correspond à l'amendement n° 1.

8. A l'article 27.1 ajouter avant les mots “un membre” et “le membre” les mots “Président, vice-Président, secrétaire et”.

20. Selon les informations fournies par les autorités de l'Azerbaïdjan, cette disposition est nécessaire pour résoudre certaines questions relatives aux retraites. Il semblerait que la traduction de l'amendement n'est pas exacte et pourrait porter à confusion.

9. A l'article 28.6, ajouter après les mots “moyen d'expression” les mots “et site internet”.

21. L'ajout crée une obligation à charge de la CEC de contribuer à un site internet. Cette codification de la situation existante est bienvenue.

10. L'article 34.5 devrait énoncer : "Les effectifs permanents travaillant pour le secrétariat de la Commission électorale de circonscription, leurs titres et salaires sont fixés par la Commission électorale centrale de la République d'Azerbaïdjan."

22. Cet ajout apparaît légitime.

11. Aux articles 40.12 et 42.2.7, ajouter après le mot "résultats" les mots "(résultats globaux)".

12. Reformuler comme suit l'article 41.3 : "L'observation peut débiter le jour de l'annonce de la tenue des élections (du référendum). Elle prend fin le jour où tous les litiges relatifs aux élections (du référendum) auront été examinés par les tribunaux compétents et les résultats (aux résultats globaux) des élections (du référendum) officiellement publiés."

13. A l'article 44.5, remplacer les mots "résultats généraux" par les mots "résultats (résultats généraux)"; ajouter après "les élections" le mot "(référendum)".

23. Les modifications apportées aux trois paragraphes susmentionnés tentent de répondre aux recommandations conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise qui veulent que le code électoral garantisse les droits accordés aux observateurs jusqu'à ce que toutes les tâches électorales soient accomplies. Force est de constater que les amendements ne traitent pas spécifiquement du droit d'accès des observateurs aux commissions électorales après la tenue du scrutin même s'ils prévoient explicitement que l'observation peut débiter le jour de l'annonce de la tenue des élections (au référendum) et prend fin le jour où tous les litiges relatifs aux élections (du référendum) auront été examinés par les tribunaux compétents et les résultats (résultats globaux) des élections (du référendum) officiellement publiés. Une précision dans ce sens apparaît nécessaire, vu que le code traite expressément des droits des observateurs avant et pendant le jour de l'élection. La Commission électorale centrale devrait donc clarifier la question en spécifiant que les règles générales, en particulier l'article 40.12, s'appliquent également après le jour de l'élection, comme cela a été confirmé par les autorités de l'Azerbaïdjan. Cela comprend l'absence de restrictions à l'accès aux commissions électorales.

14. Ajouter à l'article 46.1, la phrase suivante: "La liste des électeurs est diffusée sur le site internet pertinent de la Commission électorale centrale conformément aux règles établies par ladite Commission. Toutefois, l'adresse des électeurs ne doit pas être divulguée."

24. La diffusion sur le site internet de la liste des électeurs (sans mentionner leur adresse) est un ajout dont il convient de se féliciter.

15. A l'article 48.1, remplacer "doit" par "ne doit pas".

25. L'amendement n° 15 relatif à l'article 48.1 exige l'affichage public des copies des listes des électeurs sans mentionner leur adresse. Cet amendement empêchera les partis politiques de vérifier, dans les faits, l'exactitude des listes des électeurs.

16. Ajouter à l'article 60.2.3 la phrase suivante: “(la présente disposition peut être appliquée aux candidats désignés par des partis politiques ou des groupes de partis politiques lorsque le candidat a donné par erreur une information inexacte).”

17. Remplacer à l'article 60.5, l'expression “au moins 3% des voix” par “au moins 3% des suffrages exprimés”.

26. Conformément aux recommandations précédentes du OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise,² l'amendement relatif à l'Art. 60.5 prévoit de restituer la caution électorale déposée au moment de leur enregistrement aux candidats qui ont recueilli 3 % au moins des suffrages exprimés.

18. Remplacer, à l'article 73.2, le mot “circonscription” par “compétente”.

27. Cet amendement paraît de nature rédactionnelle.

19. A l'article 74.1, insérer avant “le suivant” la phrase: “La campagne électorale est menée conformément à l'article 47 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan”.

20. Ajouter à l'article 88.1 la phrase suivante: cette interdiction sera mise en œuvre conformément à l'article 47 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan.

28. En introduisant à l'article 74.1 la liste des personnes et des groupes autorisés à mener une campagne électorale, l'amendement n° 19 renvoie désormais à l'article 47 de la Constitution³. Cet énoncé ne tient malheureusement pas pleinement compte de la recommandation conjointe d'employer la phrase “sans préjudice du droit à la liberté d'expression⁴.” Il reste encore à préciser que le droit à la liberté d'expression est universel et que, de ce fait, la liste figurant à l'article 74.1 est indicative et non limitative. Il est regrettable que le libellé antérieurement recommandé par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise n'ait pas été adopté.

29. L'amendement n° 20 relatif à l'article 88.1 renvoie également à l'article 47 de la Constitution au lieu de faire précéder la liste des limitations au contenu des informations diffusées lors des campagnes électorales de la mention recommandée “sous réserve du droit à la liberté d'expression”⁵. Cela est d'autant plus important que les limitations renvoient en définitive à “l'insulte à l'honneur et à la dignité des citoyens”, formulation par trop vague. Malheureusement, la proposition d'adopter la rédaction antérieurement recommandée n'a pas été suivie.

² Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Azerbaïdjan, Commission de Venise et BIDDH/OSCE, CDL-AD(2004)016rev, par. 21.

³ Article 47. Liberté de pensée et de parole :

I. Toute personne jouit de la liberté de pensée et de parole.

II. Nul ne doit être forcé à divulguer ou à renoncer à ses pensées et ses opinions.

III. La propagande provoquant de l'animosité et des dissensions raciales, religieuses ou sociales est interdite.

⁴ Voir recommandations conjointes, para 17 et document JA02, para 87 du BIDDH/OSCE.

⁵ Voir recommandations conjointes, para 18.

21. Les articles 100.2.4 et 100.2.6 sont à supprimer, l'article 100.2.5 devenant l'article 100.2.4. et l'article 100.2.7, l'article 100.2.5 ; les articles 100.2.8 à 100.2.19 deviennent respectivement les articles 100.2.6 à 100.2.17.

30. La suppression des articles 100.2.4 et 100.2.6 a été adoptée, comme le recommandait le document CDL-AD (2004) 016rev. (JR04), paragraphe 28 afin de raccourcir la liste des points à inclure dans les procès-verbaux de résultats.

31. Les autorités n'ont pas tenu compte de la proposition visant à modifier l'Art.106.2 de sorte à prévoir l'obligation à charge de la CEB de proclamer et de consigner sur le procès-verbal des résultats, immédiatement après la fin du décompte des enveloppes glissées dans chaque urne, le nombre d'enveloppes qui ont été retirées de chaque urne. La prochaine fois, les instructions pour le décompte des voix que la CEC donnera devront prévoir de mélanger toutes les enveloppes glissées dans les différentes urnes avant de commencer à les ouvrir, une par une, pour établir la validité du vote exprimé.

22. A l'article 104.6, ajouter la phrase suivante après les termes "après avoir reçu le bulletin de vote" et à l'article 105.2, après l'expression "le vérifier par sa signature": "La personne qui remet le bulletin de vote à l'électeur apposera un cachet sur la carte d'électeur indiquant la date du scrutin".

32. L'amendement n° 22 vise à mettre en place des garanties contre d'éventuelles utilisations abusives, le jour du scrutin, de la carte d'électeur qui est remise aux électeurs à titre de preuve de leur inscription sur la liste des électeurs (Art. 46.2). L'amendement impose aux membres de la CEB qui remettent l'enveloppe et le(s) bulletin(s) de vote à l'électeur d'apposer un cachet spécial sur sa carte d'électeur indiquant la date du scrutin. Pareille mesure n'a d'intérêt que si l'impression et la distribution des cartes d'électeur sont soumises à un contrôle et à un comptage étroits. En l'état, cette procédure n'est pas une solution de remplacement efficace à la réintroduction de la disposition portant sur le marquage à l'encre des doigts des électeurs comme l'ont antérieurement suggéré le OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (Avis conjoint, CDL-AD(2003)015, par. 42).

23. A l'article 106.7, ajouter les termes "et observateurs" après les termes "de deux membres".

33. L'amendement réaffirme le droit des observateurs énoncé à l'Art. 42.2.11 d'assister au transfert des procès-verbaux de la CEB et d'autres documents électoraux à la CECirc compétente en accompagnant le Président et deux membres de la CEB en charge du transfert.

24. Ajouter à la fin de l'article 108.2 la phrase suivante: "La Commission électorale centrale de la République d'Azerbaïdjan établit le procès-verbal des résultats globaux des élections à l'intention du Parlement de la République d'Azerbaïdjan et des municipalités".

34. La CEC ne rassemble pas les procès-verbaux des résultats des élections municipales et législatives. L'amendement n° 24 relatif à l'article 108.2 l'oblige cependant à établir les procès-verbaux des "résultats globaux" de ces élections. Cette mesure marque un progrès en fournissant, sous une forme consolidée, des informations concises sur les "résultats globaux" des élections qui sont organisées au niveau des circonscriptions. Selon l'article 171.2, le délai pour établir les procès-verbaux est de 20 jours. La longueur de ce délai garantit que tous les recours

puissent être traités, mais elle n'écarte pas l'obligation d'établir les protocoles aussitôt que possible. Il faut également adapter le libellé de l'article à la nouvelle terminologie de l'article 1.1.32.

25. A l'article 109.1, remplacer le chiffre "5" par le chiffre "2".

26. A l'article 109.3, remplacer les termes "2 jours" par le membre de phrase "immédiatement ou, au plus tard, dans les 24 heures à la Commission électorale centrale"; enlever les mots « au plus tard » et ajouter les mots « soumis aux mass media » après « devraient être ».

35. La recommandation⁶ formulée par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise de ramener à 24 heures le délai de publication des résultats préliminaires est en partie mise en oeuvre par la modification apportée à l'article 109.1, cette disposition obligeant le bureau de vote à publier les résultats consolidés du scrutin de la CECirc dans les 2 jours (et non plus 5) suivant le scrutin. De même, le délai de publication, par la CECirc, des résultats de chaque circonscription spéciale figurant à l'article 109.3 est ramené à 24 heures (au lieu de 2 jours) après la tenue du scrutin. L'obligation de publier immédiatement (sans attendre nécessairement l'expiration du délai de 24 heures) les résultats préliminaires du vote de chaque circonscription spéciale mérite d'être saluée.

27. Les articles 112.2 et 112.3 seront libellés comme suit :

112.2. Les personnes mentionnées à l'article 112.1 du présent code peuvent présenter leur recours aux commissions électorales de niveau supérieur.

112.3. Lorsque les recours des personnes mentionnées à l'article 112.1 ne sont pas d'abord examinés par une commission électorale supérieure, les plaignants peuvent former un recours auprès de la Commission électorale centrale contre la décision ou l'action (l'inaction) de la commission électorale de circonscription et auprès de la Cour d'appel contre la décision ou l'action (l'inaction) de la Commission électorale centrale.

36. Le libellé de l'article 112.3 "Lorsque les recours des personnes mentionnées à l'article 112.1 ne sont pas d'abord examinés par une commission électorale de niveau supérieur" n'est pas clair car il ne précise pas auprès de quelle instance le recours doit être introduit. L'amendement institue une procédure unique pour les recours formés par les électeurs auxquels un acte ou une omission de la CEB ne donne pas satisfaction : ils doivent d'abord saisir la CECirc puis la CEC et, en dernier ressort, la Cour d'appel. Ce système de contestation des élections prend beaucoup de temps et, de ce fait, est de nature à priver les électeurs, les candidats et les autres parties intéressées d'une voie de recours effective. La recommandation que l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont formulée d'instituer "un accès direct à un tribunal pour garantir une protection effective et rapide des droits électoraux" n'a pas été mise en oeuvre⁷. La possibilité d'une plainte pénale n'est pas une voie de droit alternative appropriée, dès lors qu'elle ne concerne qu'un nombre limité de violations du droit électoral et que le droit pénal ne peut conduire à l'annulation de décisions infondées

⁶ Voir JR04 ou CDL-AD(2004)016rev, par. 29.

⁷ Voir l'avis conjoint final sur le code électoral de la République de l'Azerbaïdjan du 1^{er} septembre 2003, CDL-AD(2003)015 (JFA03) par. 52-53.

37. Les recommandations conjointes de modifier l'art. 112.1 en précisant que le droit de présenter un recours est universel pour ce qui concerne toutes les décisions et en prolongeant le délai de trois jours qui est imparti pour introduire un recours sont ignorées.

28. A l'article 112.4, ajouter la phrase suivante :

“En tout état de cause, la Commission électorale centrale doit, après examen de tout recours, rendre une décision dûment motivée. Au cours de l'examen du recours, le parquet est informé de tout élément portant à croire à l'existence d'un élément de délit. Le parquet compétent est tenu d'examiner le recours dans les 3 jours”.

38. L'amendement marque un progrès considérable puisqu'il donne, dans une large mesure, effet à la recommandation pertinente⁸. La CEC informe désormais le procureur général en cas d'allégation d'agissements délictueux. Ladite information n'emporte pas "transfert", au procureur général, du recours en son entier. La commission électorale devrait plutôt rester compétente pour enquêter sur l'effet du recours sur les résultats électoraux et laisser au procureur général le soin d'exercer les poursuites pénales.

39. Un autre élément de la proposition, en l'occurrence établir un échéancier des mesures à prendre par le parquet, renforcerait le processus et mériterait, en conséquence, d'être salué.

29. A l'article 112.10, ajouter le mot “chaque” avant le mot “recours”.

30. Aux articles 128, 130, 156, 159, 191, 192, 225, 228, remplacer “salaire minimum” par “unité financière conventionnelle”.

40. Les modifications figurant au paragraphe 30 apparaissent légitimes.

31. A l'article 128.3, remplacer respectivement les chiffres “5”, “50”, “100” par les chiffres “25”, “250”, “500”.

32. A l'article 130, remplacer respectivement les chiffres “2”, “1”, “50” par les chiffres “10”, “5”, “250”.

41. Les amendements n° 31 et 32 prévoient d'actualiser le plafond des fonds électoraux pouvant être versés aux différentes catégories de groupes de campagne référendaire enregistrés.

33. Aux articles 139.2.1, 170.2.2, 204.1.1 et 240.2.1 ajouter le membre de phrase suivant: “ou en cas d'annulation sous réserve que le nombre des électeurs inscrits dans les bureaux de vote représente plus du quart de tous les électeurs inscrits dans la circonscription.”

42. Les dispositions antérieures du code électoral contenues dans ces articles donnaient, en fait, ordre à la CECirc ou à la CEC d'annuler les résultats d'une élection ou d'un référendum dans le seul cas où les résultats des élections auraient été invalidés, du fait d'irrégularités, dans plus de 40 pour cent des bureaux de vote concernés. Ces dispositions ont fait l'objet de précédentes recommandations. Il semblerait que l'amendement n° 33 introduise une autre condition pour invalider les résultats d'une élection au niveau d'une circonscription ou au niveau national : si le

⁸ Voir recommandations conjointes, par. 34.

nombre d'électeurs inscrits dans le bureau de vote dont les résultats ont été annulés dépasse le quart du nombre total des électeurs inscrits, respectivement, dans la circonscription concernée ou à l'échelle nationale.

43. Si cette interprétation est juste, force est de constater que l'amendement rétablit la situation antérieure. Les résultats d'une élection sont désormais considérés comme valides si, du fait d'irrégularités, les résultats sont annulés dans 40 pour cent au plus des bureaux de vote et si le nombre des électeurs de ces bureaux ne dépasse pas le quart des électeurs inscrits dans la circonscription concernée. L'ampleur des irrégularités admises, qui portent atteinte aux droits électoraux de 25 pour cent des électeurs inscrits, demeure très élevée et ne satisfait pas aux normes internationales. Il faudrait indiquer clairement que l'organe de recours *doit* annuler le scrutin si une irrégularité *a pu* influencer le résultat.

34. A l'article 156, remplacer respectivement les chiffres "15", "2", "5", "100" par les chiffres "75", "10", "25", "500".

44. L'amendement prévoit un réajustement du calcul du plafond des fonds électoraux des candidats aux élections ainsi que des fonds spéciaux, des fonds des candidats et des partis politiques, des fonds alloués par la CECirc et des dons volontaires versés aux fonds électoraux des candidats aux élections au Parlement.

35. A l'article 159.1.1, remplacer respectivement les chiffres "2", "500" par les chiffres "10", "2500".

36. A l'article 159.1.2, remplacer respectivement les chiffres "1", "250" par les chiffres "5", "1250".

37. A l'article 159.1.3, remplacer le chiffre "50" par le chiffre "250".

38. A l'article 159.2.1, remplacer le chiffre "2" par le chiffre "10".

39. A l'article 159.2.2, remplacer le chiffre "1" par le chiffre "5".

40. A l'article 159.2.3, remplacer le chiffre "50" par le chiffre "250".

45. Ces amendements réajustent le plafond des dons versés aux candidats et aux partis politiques et l'affectation de ces fonds.

41. Aux articles 161 et 230, remplacer les mots "au moins 3 pour cent des voix du nombre total d'électeurs" par les mots "au moins 3 pour cent des suffrages exprimés".

46. L'amendement met en oeuvre la recommandation de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise de fixer le seuil requis pour dispenser les candidats aux élections législatives et municipales de l'obligation de payer le coût de leur temps de parole et de l'espace mis librement à leur disposition à 3 pour cent des suffrages exprimés en lieu et place des 3 pour cent du nombre d'électeurs de la circonscription concernée⁹.

⁹ Voir recommandations conjointes par. 20.

42. A l'article 191.1, remplacer "200 mille" par "1 million".

47. L'amendement prévoit un réajustement du plafond des fonds électoraux des candidats à la présidentielle. Ce n'était pas le sujet des recommandations précédentes.

43. A l'article 192, remplacer respectivement les chiffres "2", "500", "1", "250", "50" par les chiffres "10", "2500", "5", "1250", "250".

48. L'amendement fixe les conditions de la transparence dans l'utilisation des fonds électoraux par les candidats à l'élection présidentielle conformément au relèvement du plafond desdits fonds auquel procède l'article 191.

44. A l'article 194, remplacer "au moins 5 pour cent des voix du nombre total d'électeurs" par "au moins 3 pour cent des suffrages exprimés".

49. L'amendement prévoit, conformément à la recommandation antérieurement formulée, de ramener de 5 pour cent du nombre d'électeurs à 3 pour cent des suffrages exprimés le seuil requis dispensant les candidats à l'élection présidentielle de l'obligation de payer le coût de leur temps de parole et de l'espace mis librement à leur disposition. Cela concorde avec le seuil prévu pour les candidats aux élections législatives et municipales (voir paragraphe 45 ci-dessus).

45. A l'article 203.1, remplacer le chiffre "14" par le chiffre "10" ; à l'article 203.1, ajouter les mots "conformément à l'article 102 de la Constitution" après le mot "approbation".

50. L'amendement fixe à 10 jours (et non plus 14 comme auparavant) le délai imparti à la CEC pour transmettre les résultats de l'élection présidentielle à la Cour constitutionnelle. Le conflit entre l'ancien article 203.1 du code électoral et l'article 102 de la Constitution se trouve ainsi éliminé, comme le préconisaient l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dans leurs recommandations conjointes (CDL-AD(2004)016rev, JR04, par. 31).

46. A l'article 225.1.1, remplacer respectivement les chiffres "2", "1500", "1", "500", "250", "150" par les chiffres "10", "7500", "5", "2500", "1250" et "750".

47. A l'article 225.1.2, remplacer respectivement les chiffres "1500", "1", "750", "500", "250", "100" par les chiffres "7500", "5", "3750", "2500", "1250" et "500".

48. A l'article 225.1.4, remplacer le chiffre "100" par le chiffre "500".

49. A l'article 225.1.5, remplacer respectivement les chiffres "2", "1500", "750", "500", "250", "150" par les chiffres "10", "7500", "3750", "2500", "1250" et "750".

50. A l'article 225.2, remplacer respectivement les chiffres "10", "7500", "5000", "2500", "1500", "1000" par les chiffres "50", "37500", "25000", "12500", "7500", "1250" et "5000".

51. A l'article 225.5.1, remplacer le chiffre "50" par le chiffre "250".

52. A l'article 225.5.3, remplacer respectivement les chiffres "150" et "5" par les chiffres "750" et "25".

- 53. A l'article 225.6, remplacer le chiffre "100" par le chiffre "500".*
- 54. A l'article 228.1.2, remplacer le chiffre "500" par le chiffre "2500".*
- 55. A l'article 228.1.3, remplacer le chiffre "50" par le chiffre "250".*
- 56. A l'article 228.2.1, remplacer le chiffre "2" par le chiffre "10".*
- 57. A l'article 228.2.2, remplacer le chiffre "1" par le chiffre "5".*
- 58. A l'article 228.2.3, remplacer le chiffre "50" par le chiffre "250".*

51. Les amendements n° 46 à 53 réajustent le plafond des fonds électoraux dont peuvent bénéficier au niveau local les partis politiques, les groupes de partis et les candidats à la fonction de conseiller municipal. Les amendements n° 54 à 58 énoncent les conditions de la transparence dans l'utilisation des fonds électoraux aux élections municipales conformément au relèvement du plafond fixé pour ces fonds.

III. Le processus électoral dans son ensemble

52. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise regrettent qu'un nombre considérable des recommandations formulées en 2003, 2004 et 2005 ne se retrouvent pas ou, dans une mesure très restreinte seulement, dans les amendements.

53. Des recommandations sur des points importants figurant dans le précédent avis conjoint final (CDL-AD(2003)015), dans les Recommandations conjointes (CDL-AD(2004)016rev, (JR04)) et l'avis préliminaire (CDL-AD(2005)018) sont ignorées ou insuffisamment prises en compte. Il s'agit des recommandations essentielles suivantes¹⁰ :

1. Composition des commissions électorales (par. 9-12 des Recommandations conjointes);
2. Signature des pétitions pour les élections présidentielles (par.13) ;
3. Refus d'enregistrement des candidats pour les élections présidentielles (par.14-15) ;
4. Rassemblements électoraux (par.16) ;
5. Droit de faire campagne (par. 17-18) ;
6. Dispositions relatives au financement (par. 19) ;
7. Observateurs (par. 24-25) ;
8. Procédures de radiation (par. 26) ;
9. Déclarations préliminaires (par. 30) ;
10. Recours (par. 33) ;
11. Déclaration d'invalidation (par. 36) ;
12. Taux de participation au référendum (par. 38) ;
13. Le marquage des doigts à l'encre (CDL-AD(2003)015), par. 42).

54. En outre, l'amendement n° 15 (article 48.1) supprime une disposition antérieure portant sur la transparence de l'établissement des listes d'électeurs.

¹⁰ La numérotation originelle des sujets et des recommandations du document CDL-AD(2004)016rev (JR04) a été conservée.

55. Il est d'autres sujets de préoccupation dont le code ne dispose pas, du moins pas directement, et qui sont de nature à compromettre l'organisation d'élections démocratiques. Il s'agit, par exemple de :

- l'interdiction qui est faite à certaines ONG de désigner des observateurs (par. 22 des Recommandations conjointes et
- l'intimidation du personnel électoral (par. 37 des recommandations conjointes).

56. La législation électorale ne prévoit pas, pour les élections parlementaires, l'organisation du vote des citoyens de l'Azerbaïdjan résidant à l'étranger. Vu le nombre d'électeurs concernés, cela pourrait causer un problème.

57. La législation électorale ne prévoit pas, pour les élections parlementaires, l'organisation du vote des citoyens de l'Azerbaïdjan résidant à l'étranger. Cela entraîne qu'un nombre significatif de citoyens ne peut pas voter. Il est vrai, cependant, que le système uninominal utilisé pour les élections parlementaires dans la République d'Azerbaïdjan crée des difficultés logistiques sérieuses d'organisation du vote des citoyens résidant à l'étranger.

Conclusion

58. Cet avis sur la loi portant amendement au code électoral montre que la plupart des recommandations importantes formulées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont été mises en œuvre en partie seulement, quand elles n'ont pas purement et simplement été ignorées.

59. A côté de modifications qui, pour l'essentiel, sont d'ordre technique, seul un nombre limité d'amendements importants ont été adoptés en réponse aux recommandations jointes de 2003 et 2004 et de l'Avis préliminaire de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise de 2005. Citons parmi eux :

- L'amélioration des pratiques administratives pour permettre aux commissions électorales de travailler dans des conditions normales (amendements 3 et 6) ;
- L'extension des droits des observateurs à la période post-électorale, quoique l'amendement ne tienne pas pleinement compte de la recommandation (amendement 12) ;
- Une plus grande transparence de la mise à jour des listes d'électeurs par leur diffusion sur un site internet spécifique de la CEC (amendement 14). Cette amélioration est toutefois remise en cause par la suppression de l'obligation de publier l'adresse des électeurs (amendement 15) ;
- La restitution de la caution électorale aux candidats ayant recueilli 3 pour cent au moins des suffrages exprimés (amendement 17) ;
- La suppression des articles 100.2.4 et 100.2.6 afin de raccourcir la liste des points à inclure dans les procès-verbaux des résultats (amendement 21) ;
- L'accroissement de la confiance que l'opinion peut avoir dans le processus électoral en proclamant dans les délais les résultats préliminaires (amendements 25 et 26) ;
- L'obligation à charge du procureur de mener promptement les enquêtes sur les questions relatives aux élections (amendement 28) ;
- Réduction de la caution payée par le candidat qui n'a pas réussi à collecter les 450 signatures nécessaires à son enregistrement ;

- L'abaissement à 3 pour cent des suffrages exprimés du seuil dispensant les candidats à l'élection présidentielle de l'obligation de payer le coût de leur temps de parole et de l'espace mis librement à leur disposition et la reformulation du calcul du seuil à 3 pour cent des suffrages exprimés pour tous les niveaux d'élection (amendements 41 et 44) ;
- La réduction à 10 jours du délai imparti à la CEC pour transmettre les résultats d'une élection présidentielle à la Cour constitutionnelle, éliminant par là même le conflit existant entre la Constitution et le code électoral (amendement 45).

60. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont d'avis que, la loi examinée ne tenant pas dûment compte des autres recommandations de 2003, 2004 et 2005, elle satisfait seulement de manière partielle aux engagements pris envers l'OSCE et aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'élections démocratiques et que ses lacunes empêchent l'opinion publique d'avoir la confiance nécessaire dans le droit et la pratique électoraux en Azerbaïdjan.