Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**Doc. 14584**
25 juin 2018

# Observation de l'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan (11 avril 2018)

**Rapport d'observation d'élection**
Rapporteur: M. Viorel Riceard BADEA, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen

**Sommaire** **Page**

1. Introduction ..... 1
2. Conclusion principale ..... 2
3. Contexte politique ..... 2
4. Principales observations ..... 2
5. Cadre juridique et système électoral ..... 5
6. Administration électorale ..... 6
7. Listes électorales et enregistrement des candidats ..... 7
8. Campagne électorale, financement et médias ..... 9
9. Plaintes et recours ..... 11
10. Observateurs nationaux et internationaux ..... 12
Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc ..... 13
Annexe 2 – Programme de la mission internationale d'observation des élections (9-12 avril 2018) ..... 15
Annexe 3 – Communiqué de presse de la mission internationale d'observation des élections ..... 17

## 1. Introduction

1. Le 5 février 2018, le président azerbaïdjanais, M. Ilham Aliyev, a annoncé la tenue d'une élection présidentielle anticipée le 11 avril. Le 8 février, M. Ogtay Asadov, président du Parlement d'Azerbaïdjan, a envoyé à l'Assemblée parlementaire une invitation officielle à observer cette élection. Le Bureau de l'Assemblée a décidé, par voie de consultation écrite, d'observer l'élection présidentielle anticipée. Il a également pris la décision d'annuler la mission de l'Assemblée si, quelles qu'en soient les raisons, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) n'était pas en mesure de déployer sa mission. Il a décidé de constituer une commission ad hoc composée à cet effet de 33 membres comme suit: PPE/DC – 10; SOC – 10; CE – 5; ADLE – 3; GUE – 2; GDL – 1, et les deux corapporteurs de la commission de suivi. Le 15 mars, le Bureau de l'Assemblée a confirmé sa décision d'observer cette élection en coordination avec l'OSCE/BIDDH et l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, approuvé la liste des membres de la commission ad hoc d'observation de cette élection sous réserve que les déclarations de conflits d'intérêts respectives soient transmises avant la mission et désigné M. Viorel Riceard Badea (Roumanie, PPE/DC) comme président de la commission ad hoc. La liste des participants figure à l'annexe 1.

2. Conformément à l'accord de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) le 4 octobre 2004, un représentant de la Commission de Venise a été invité à rejoindre la commission ad hoc en tant que conseiller.

3. La commission ad hoc (délégation de l'Assemblée) s'est rendue en Azerbaïdjan du 9 au 12 avril 2018 dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections (MIOE) avec les délégations de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH. Le programme des réunions de la délégation figure à l'annexe 2.

4. Le jour du scrutin, les membres de la délégation de l'Assemblée se sont répartis en 19 équipes qui ont observé les élections à Bakou et dans la région alentour, ainsi que dans les régions de Sumqayit, Xaçmaz, Shaki, Quba, Chamakhi et Lankaran.

5. La commission ad hoc tient à remercier le chef et les membres de la délégation parlementaire de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH pour leur excellente coopération au sein de la MIOE. Elle remercie également le secrétariat de la délégation de l'Azerbaïdjan auprès de l'Assemblée pour sa coopération constructive.

## 2. Conclusion principale

6. La commission ad hoc de l'Assemblée a conclu que l'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan s'était déroulée dans un contexte politique restrictif, selon des lois portant atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux sans lesquels il ne peut y avoir d'élections véritablement démocratiques. Elle a souligné qu'il n'était pas possible de tenir des élections libres et équitables dans un environnement politique où les principes démocratiques sont compromis et où l'état de droit n'est pas respecté. Dans ce contexte et faute de pluralisme, y compris dans les médias, l'élection s'est caractérisée par l'absence d'une véritable compétition. Le candidat sortant n'a pas été directement contesté ni critiqué par les autres candidats et aucune distinction n'a été faite entre sa campagne et ses activités officielles. Le communiqué de presse de la MIOE est reproduit à l'annexe 3.

## 3. Contexte politique

7. Le régime politique en Azerbaïdjan est un régime présidentiel dans lequel le président jouit de larges pouvoirs constitutionnels par rapport au parlement. Il nomme et préside le Cabinet des ministres et nomme les vice-présidents ainsi que les autorités exécutives au niveau central et régional. Il désigne également les juges de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême et des juridictions d'appel, ainsi que le Procureur général, qui sont ensuite nommés officiellement par le parlement. Depuis 2016, le président peut dissoudre le parlement, ce qui compromet grandement l'efficacité de ce dernier en tant que contre-pouvoir du président.

8. La Commission de Venise a conclu que la disposition autorisant le président sortant à convoquer une élection présidentielle anticipée était incompatible avec les normes démocratiques.

9. L'élection présidentielle anticipée s'est déroulée dans un contexte de domination du parti au pouvoir, le parti du nouvel Azerbaïdjan (YAP), majoritaire au parlement. Le président sortant Ilham Aliyev, président du YAP, briguait un quatrième mandat consécutif.

10. Quelques partis d'opposition ont boycotté l'élection, invoquant l'absence de compétition et des restrictions en matière de participation des citoyens à la vie publique. D'autres partis ont choisi de ne pas présenter de candidat, expliquant que la date de l'élection anticipée ne leur laissait pas assez de temps pour y participer dans de bonnes conditions. Plusieurs interlocuteurs ont fait observer qu'Ilgar Mammadov ne pouvait se porter candidat à cette élection présidentielle car il demeurait en prison, en dépit d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

## 4. Principales observations

11. Le jour du scrutin, de fréquentes violations des procédures obligatoires ont été signalées, ainsi qu'un manque de transparence et un grand nombre d'irrégularités graves. La Commission électorale centrale (CEC) a annoncé un taux de participation de 74,5 %. Elle a publié les premiers résultats détaillés après dépouillement de la plupart des bureaux de vote vers 02 heures le 12 avril.

12. Les observateurs de la MIOE ont évalué négativement 23 des 138 ouvertures de bureaux de vote examinées. Les commissions électorales de bureau de vote n'ont pas toujours respecté les procédures obligatoires qui constituent des garanties importantes contre la fraude électorale, comme le comptage et l'enregistrement du nombre de bulletins reçus (37 et 49 observations, respectivement), le comptage et

l'oblitération des cartes électorales de radiation (25 observations), la vérification que les urnes sont vides et leur fermeture sécurisée par sceau (13 observations) ou l'enregistrement des numéros de série des sceaux des urnes (34 observations).

13. Sur les 1 300 bureaux de vote examinés, le scrutin a été évalué négativement dans 12 % des cas, ce qui constitue un chiffre très élevé et préoccupant. Bien que les opérations se soient globalement déroulées sans heurt dans la plupart des bureaux de vote examinés, les observateurs de la MIOE ont signalé que les commissions électorales de bureau de vote n'avaient pas toujours suivi les procédures clés, avaient manqué de transparence et avaient entravé le travail des observateurs.

14. Les observateurs de la MIOE ont fait un certain nombre de constatations dénotant l'existence de violations graves: ils ont notamment relevé des preuves de bourrage d'urnes (4 %), des séries de signatures en apparence identiques sur les listes d'émargement (8 %) et des cas de vote multiple, vote groupé et vote par procuration (3 %, 2 % et 1 %, respectivement). La procédure de marquage à l'encre des doigts des électeurs, garantie contre le vote multiple, a fréquemment été contournée: la recherche de traces d'encre invisible chez les électeurs n'a pas été systématique (17 %) et le marquage n'a pas toujours été effectué préalablement à la remise du bulletin de vote (11 %).

15. Les observateurs de la MIOE ont également signalé quelques problèmes relatifs au secret du vote, et notamment le fait que tous les électeurs n'ont pas rempli leur bulletin de manière confidentielle ou ne l'ont pas plié avant de le déposer dans l'urne (5 % et 12 % respectivement). Dans certains cas, l'angle des caméras web installées dans les bureaux de vote était de nature à compromettre le secret du vote (dans 15 % des bureaux de vote observés dans lesquels il y avait de telles caméras). Plus des trois quarts des bureaux de vote observés n'étaient pas facilement accessibles aux personnes handicapées et dans 42 % des cas, la configuration du bureau de vote n'était pas adaptée pour ces personnes.

16. Des observateurs dépêchés par les candidats à la présidence étaient présents dans 88 % des bureaux de vote examinés, et des citoyens observateurs et auto-désignés dans 72 %. Ils gênaient parfois le travail des commissions électorales de bureau de vote et ignoraient souvent qui ils étaient censés représenter. Les membres de la MIOE et d'autres observateurs n'ont pas toujours pu exercer pleinement leur mission d'observation (4 % et 8 %, respectivement). En particulier, nombre d'entre eux n'ont pas été autorisés à examiner les listes électorales.

17. Les observateurs de la MIOE ont évalué négativement plus de la moitié des 133 dépouillements examinés, le plus souvent du fait d'un non-respect manifeste des procédures ou de falsifications délibérées. Fait important, près de la moitié des commissions électorales de bureau de vote examinées n'ont pas compté les signatures sur les listes d'émargement, ce qui n'a pas permis de vérifier la concordance entre le nombre de bulletins présents dans l'urne et le nombre de personnes ayant signé la liste. Les observateurs de la MIOE ont signalé des éléments révélateurs de bourrage d'urnes dans 19 cas et relevé des preuves de falsification délibérée des inscriptions sur les listes électorales, des résultats ou des procès-verbaux dans 17 cas.

18. Certains aspects des procédures prévues par la loi n'ont pas été respectés lors du dépouillement. Près d'un quart des commissions électorales de bureau de vote examinées n'ont pas poinçonné les bulletins non utilisés et près de la moitié d'entre elles n'ont pas inscrit de chiffres sur les procès-verbaux avant l'ouverture des urnes, alors que ces mesures constituent toutes deux des garanties importantes contre les manipulations lors du dépouillement. Dans plus de deux tiers des dépouillements examinés, les bulletins n'ont pas été tamponnés au verso comme le prévoit la loi.

19. Dans certains cas, des raccourcis ont été pris lors du décompte, par exemple en déterminant le nombre de suffrages exprimés pour le président sortant en soustrayant le nombre de suffrages exprimés pour les autres candidats du nombre total de bulletins présents dans l'urne. Ces pratiques ont compliqué un peu plus encore le rapprochement des chiffres clés. Dans bien des cas, les procès-verbaux des résultats n'ont pas été dûment remplis; dans la moitié des bureaux de vote examinés, ils n'ont pas été affichés à des fins d'inspection publique. Les observateurs de la MIOE et d'autres observateurs n'ont pas toujours pu exercer pleinement leur mission d'observation et certains ont fait l'objet d'intimidations.

20. Dans leurs rapports concernant le jour du scrutin, les équipes d'observateurs de l'Assemblée ont principalement relevé des irrégularités de procédure (notamment lors du dépouillement) mais également des cas de bourrage d'urnes, la présence de signatures similaires sur les listes d'émargement et le manque d'intérêt pour l'élection de la part des observateurs nationaux (certains ne sachant même pas pour quel candidat ils étaient présents). Un groupe de près de 30 électeurs de sexe masculin ont été aperçus en train de voter dans plus d'un bureau de vote. Un couple faisait de même dans une zone différente. Deux équipes ont signalé qu'elles n'avaient pu s'approcher de la table où avait lieu le dépouillement.

21. D'autres membres de l'Assemblée ont toutefois indiqué qu'ils n'avaient observé aucune irrégularité.

22. Les résultats officiels ont été annoncés par la CEC le 15 avril et ont confirmé l'élection du président sortant avec 86,02 % des suffrages valablement exprimés (3 946 439).

23. Le taux de participation, annoncé par la CEC, était de 74,30 % du nombre total d'inscrits (5 332 817).

24. La commission ad hoc de l'Assemblée, partie prenante à la MIOE, a conclu que l'élection présidentielle anticipée du 11 avril 2018 en Azerbaïdjan s'était déroulée dans un contexte politique restrictif assorti d'un cadre juridique limitant les libertés et les droits fondamentaux sans lesquels il ne peut y avoir d'élections véritablement démocratiques. Dans ce contexte et faute de pluralisme, y compris dans les médias, l'élection s'est caractérisée par l'absence d'une véritable compétition. Le candidat sortant n'a pas été directement contesté ni critiqué par ses adversaires et aucune distinction n'a été faite entre sa campagne et ses activités officielles. Cela dit, les autorités ont été coopératives et les observateurs internationaux ont pu travailler librement pendant la période préélectorale. L'administration électorale a bénéficié de moyens suffisants et a préparé l'élection de manière efficace. Le jour du scrutin, les observateurs ont signalé de fréquentes violations des procédures obligatoires, un manque de transparence et un grand nombre d'irrégularités graves, parmi lesquelles des cas de bourrage d'urnes.

25. Huit candidats se sont présentés à cette élection, dont le président sortant nommé par le parti au pouvoir, le parti du nouvel Azerbaïdjan (YAP), qui a maintenu sa position dominante. Certains partis d'opposition ont boycotté l'élection, invoquant l'absence de compétition, tandis que d'autres partis ont expliqué que la date de l'élection anticipée ne leur laissait pas assez de temps pour y participer dans de bonnes conditions. La Commission de Venise a conclu que la disposition autorisant le président sortant à convoquer une élection présidentielle anticipée était incompatible avec les normes démocratiques.

26. Il s'agissait de la première élection présidentielle depuis les amendements constitutionnels adoptés en 2016, qui ont encore renforcé les pouvoirs du président. Plusieurs libertés et droits fondamentaux relatifs aux élections, pourtant garantis par la Constitution, font l'objet dans la pratique de restrictions législatives et administratives, comme l'a aussi constaté la Cour européenne des droits de l'homme. La jurisprudence récente de la Cour semble révéler l'existence de problèmes systémiques en Azerbaïdjan s'agissant de l'exercice de la liberté d'expression et d'association. Le Code électoral est détaillé et bien structuré. La CEC a également publié des réglementations complémentaires, mais elles ne couvraient pas tous les aspects procéduraux de l'élection. Bien que quelques recommandations antérieures du BIDDH aient été partiellement prises en compte, aucune suite n'a été donnée aux recommandations prioritaires de la Commission de Venise et du BIDDH, notamment celles liées aux libertés fondamentales, ni aux recommandations clés des avis de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels, le droit électoral et la législation relative aux organisations non gouvernementales (ONG).

27. L'administration électorale, à tous les niveaux, paraît être hautement organisée et disposer de ressources suffisantes. La méthode de nomination des commissions électorales ne garantit pas l'impartialité de l'administration électorale, comme l'a montré la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, car il n'y a pas de différenciation politique entre les trois groupes parlementaires qui nomment les membres des commissions. La prise de décisions au sein de la CEC et des commissions électorales de circonscription manque de transparence car les procès-verbaux de leurs réunions ne sont pas rendus publics. La CEC a mené auprès du public une vaste campagne d'information visant à accroître le taux de participation aux élections.

28. Près de 5,2 millions d'électeurs ont été inscrits dans le registre permanent des électeurs tenu par la CEC. Les électeurs ont largement eu la possibilité de vérifier les informations enregistrées les concernant et pouvaient demander que des corrections y soient apportées. Les données fournies par les autorités de l'État montrent que le nombre d'électeurs inscrits est inférieur d'environ deux millions au nombre approximatif de citoyens en âge de voter, ce qui suscite des interrogations quant à l'exactitude des chiffres. La CEC a enregistré huit candidats. Elle a refusé d'inscrire deux candidats potentiels au motif qu'ils avaient présenté un nombre considérable de signatures invalides ou redondantes et n'avaient donc pas recueilli un nombre suffisant de signatures de soutien. Le groupe de travail de la CEC chargé de vérifier les signatures n'a pas été capable de démontrer clairement que la procédure suivie était adéquate et fiable d'un point de vue technique. La Cour européenne des droits de l'homme avait conclu précédemment que le processus de vérification contrevenait à l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n$^{o}$ 9) en raison de ses insuffisances.

29. Dans l'ensemble, la campagne n'a que peu mobilisé l'opinion publique. La campagne du YAP en faveur du président sortant a été bien organisée et dotée de ressources suffisantes. Le président a choisi de ne pas faire campagne lui-même, mais a effectué des visites dans tout le pays et a reçu de nombreuses

personnalités étrangères de haut niveau dans le cadre de ses fonctions officielles. Les campagnes des sept autres candidats ont été limitées et ont pâti, semble-t-il, d'un manque de structures régionales et de ressources. Dans un contexte politique restrictif, le candidat sortant n'a pas été directement contesté ni critiqué par ses adversaires et l'élection s'est caractérisée par l'absence d'une véritable compétition.

30. La MIOE a été informée que des employés du secteur public et des étudiants universitaires avaient dû participer à des activités de campagne du YAP; de même, lors de plusieurs événements du parti, les personnes présentes n'ont pas été autorisées à quitter les lieux. Ces pressions sur les électeurs ont soulevé des doutes sur le caractère libre et régulier de la campagne.

31. Le financement des campagnes des candidats à l'élection présidentielle ne peut provenir que de fonds privés et de dons; il est supervisé par la CEC, qui est habilitée à contrôler les comptes de campagne que les candidats sont tenus de présenter. La CEC a publié les rapports des candidats conformément à la loi. Le fait qu'il n'y ait pas d'obligation légale de publier les conclusions des contrôles effectués limite la transparence du financement des campagnes.

32. L'environnement médiatique se caractérise par un cadre législatif extrêmement restrictif qui met à mal la liberté d'expression et la liberté de la presse, et qui s'étend aussi aux contenus des sites web et des médias sociaux. Le fait que la diffamation soit une infraction pénale passible d'emprisonnement et de sanctions supplémentaires pour des actes visant le président, restreint encore plus la liberté d'expression pourtant essentielle à toute campagne politique. Conformément à la loi, le radiodiffuseur public a accordé un temps d'antenne gratuit aux candidats, quoiqu'uniquement lors de tables rondes diffusées à la télévision et à la radio. Toutes les chaînes de télévision examinées par la mission d'observation des élections de l'OSCE/ BIDDH ont consacré la majeure partie de leur couverture de l'actualité aux autorités et à leurs activités. En l'absence de titres de presse ou de médias audiovisuels analysant de manière critique les politiques gouvernementales, aucune opinion dissidente concernant l'action des autorités n'a été exprimée dans les journaux d'information. Le président sortant a bénéficié, dans le cadre de ses fonctions officielles, de la couverture politique la plus large dans les médias, tandis que tous les autres candidats réunis ne représentaient qu'une petite fraction du temps d'antenne.

33. Les contestations électorales sont traitées par les commissions électorales et les tribunaux. Aucune plainte n'a été enregistrée auprès des commissions électorales avant le jour du scrutin; plusieurs interlocuteurs de la MIOE ont précisé qu'ils ne présenteraient aucune requête car ils n'avaient pas confiance dans l'impartialité et le professionnalisme des commissions électorales et des tribunaux. Dans des arrêts récents, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à des violations répétées de la Convention européenne des droits de l'homme par l'Azerbaïdjan en raison des manquements des autorités à leur obligation d'examiner les plaintes et de mener des enquêtes en bonne et due forme sur les allégations d'irrégularités électorales. En l'absence de plaintes officielles, la MIOE n'a pas pu évaluer l'efficacité et l'indépendance du système, ni déterminer s'il offrirait un recours effectif contre les violations du droit électoral.

34. Le jour du scrutin, les observateurs de la MIOE ont relevé des signes de bourrage d'urnes, des séries de signatures en apparence identiques sur les listes d'émargement et des cas de vote groupé, de vote par procuration et de vote multiple. De nombreux observateurs n'ont pas été autorisés à examiner les listes électorales. Les observateurs de la MIOE ont évalué de manière négative plus de la moitié des dépouillements examinés, le plus souvent du fait de falsifications délibérées (17 cas) et d'un non-respect manifeste des procédures, qui ont rendu très difficile la vérification de la concordance des chiffres par les commissions de bureau de vote.

35. La délégation de l'Assemblée a souligné qu'il n'était guère possible de tenir des élections libres et équitables dans un environnement politique restrictif où les principes démocratiques sont compromis et où l'État de droit n'est pas respecté. L'Assemblée parlementaire, en étroite coopération avec la Commission de Venise, continuera à encourager les autorités azerbaïdjanaises à remettre le pays sur la voie de la démocratie.

### 5. Cadre juridique et système électoral

36. La commission ad hoc de l'Assemblée rappelle que l'Azerbaïdjan a signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et son Protocole additionnel, qui consacrent un certain nombre de principes fondamentaux pour une démocratie effective, parmi lesquels le droit à des élections libres (article 3 du Protocole additionnel), la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, ainsi que l'interdiction de la discrimination (articles 10, 11 et 14 de la Convention).

37. La Constitution de l'Azerbaïdjan garantit les droits et libertés fondamentaux, et notamment la liberté de réunion, d'expression et d'association, ainsi que l'accès à l'information, le droit de participer à la vie politique et le droit à un recours effectif. La Constitution instaure également un suffrage direct, égal et universel à bulletins secrets. Dans la pratique, ces garanties constitutionnelles sont limitées par les dispositions du Code pénal, dont celles relatives à la diffamation, ainsi que par d'autres restrictions législatives et administratives à la liberté de réunion, d'expression et d'association. La jurisprudence récente de la Cour semble révéler l'existence de problèmes systémiques en Azerbaïdjan s'agissant de l'exercice de la liberté d'expression et d'association. L'espace laissé aux organisations de la société civile pour exercer leurs activités, notamment celles liées à l'observation des élections, se réduit de plus en plus du fait d'une législation restrictive, en particulier sur la question du financement étranger. Cette situation pourrait avoir un effet dissuasif sur la société civile.

38. Les élections présidentielles sont principalement régies par la Constitution de 1995 (modifiée en 2016) et par le Code électoral général de 2003 (modifié en 2013 et 2017), qui s'applique à l'ensemble des élections et référendums. Le Code électoral est détaillé et bien structuré. La CEC a publié un certain nombre de directives et d'instructions pour détailler les dispositions du Code pénal en vue de sa mise en œuvre effective. L'Azerbaïdjan est partie aux principaux instruments internationaux et régionaux relatifs à la tenue d'élections démocratiques. Bien que quelques recommandations antérieures du BIDDH aient été partiellement prises en compte, aucune suite n'a été donnée aux recommandations prioritaires du BIDDH et de la Commission de Venise, notamment celles liées aux libertés fondamentales, ni aux recommandations clés des avis de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels, le droit électoral et la législation relative aux ONG.

39. Les derniers amendements constitutionnels en date ont été proposés par le président et adoptés par référendum en 2016 au terme d'un processus dont la Commission de Venise a estimé qu'il était contraire au concept de démocratie représentative et de nature à compromettre la légitimité constitutionnelle de la réforme. Les modifications en question donnent au président le pouvoir de convoquer des élections présidentielles anticipées sans conditions spécifiques et instaurent la fonction de vice-président non élu, mais désigné et révoqué par le président et le remplaçant en cas de démission ou d'incapacité de ce dernier d'exercer ses fonctions. En février 2017, le président a nommé son épouse Mehriban Aliyeva en tant que première vice-présidente. La révision constitutionnelle a rencontré des résistances dans certaines parties de l'opposition et au sein de la société civile, au motif qu'elle donnait au président des pouvoirs excessifs. Plusieurs organismes internationaux de défense des droits de l'homme se sont également dits préoccupés par les amendements et la manière dont ils ont été adoptés. La Commission de Venise a conclu que les modifications de 2016 autorisant le président sortant à convoquer une élection présidentielle anticipée étaient incompatibles avec les normes démocratiques.

40. Le président est élu au suffrage universel direct pour un mandat de sept ans à la majorité absolue des voix exprimées, sans taux de participation minimum requis. Si aucun candidat n'obtient la majorité, un second tour a lieu entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, le deuxième dimanche après le premier tour.

### 6. Administration électorale

41. L'administration des élections présidentielles est assurée par la CEC, par 125 commissions électorales de circonscription et 5 426 commissions électorales de bureau de vote, composées respectivement de 18, 9 et 6 membres. Toutes les commissions électorales sont des organes permanents nommés pour un mandat de cinq ans, leur composition actuelle datant de 2016. Les membres de la CEC sont élus par le parlement, ceux des commissions de circonscription sont nommés par la CEC et les membres des commissions de bureau de vote sont nommés par les commissions de circonscription compétentes. Trois des 18 membres de la CEC, dont l'un des deux secrétaires, sont des femmes. Dans les commissions électorales de circonscription et commissions électorales de bureau de vote, 17 % et 36 % des membres, respectivement, sont de sexe féminin. Deux commissions de circonscription seulement sur 125, mais près de la moitié des commissions de bureau de vote, sont présidées par des femmes.

42. Conformément à la loi, la composition des commissions électorales correspond à la représentation des forces politiques au parlement: trois quotas égaux sont réservés aux membres nommés par la majorité parlementaire, à la minorité (définie comme l'ensemble des autres partis politiques représentés au parlement) et aux parlementaires élus comme candidats indépendants. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a constaté dans plusieurs affaires, ce qui laisse entrevoir une lacune systémique dans le système électoral azerbaïdjanais, la méthode de nomination des commissions électorales ne permet pas d'assurer l'impartialité de l'administration des élections car il n'y a pas de différenciation politique entre les trois groupes

du parlement qui nomment les membres des commissions. Par ailleurs, les présidents de toutes les commissions sont nommés par la majorité parlementaire en vertu de la loi. La plupart des candidats se sont déclarés confiants dans le travail de l'administration électorale; en revanche, la méfiance à l'égard de cette dernière a été invoquée entre autres motifs par certains partis d'opposition pour justifier leur décision de boycotter l'élection.

43. La CEC est chargée de la conduite globale des élections et dispose d'un vaste mandat. Elle a tenu les réunions requises en présence de nombreux médias et de certains représentants de candidats, auxquelles la mission d'observation des élections du BIDDH a été régulièrement invitée. Lors des réunions observées, aucune opinion dissidente ou objection n'a été exprimée et de manière générale, les membres n'ont pas engagé de discussions. En définitive, ces sessions n'ont servi qu'à confirmer officiellement des décisions par un vote à l'unanimité.

44. Bien que nombre de commissions électorales de circonscription aient respecté l'obligation légale de publier leurs décisions sur leurs tableaux d'affichage, au moins un quart de celles qui ont été examinées ne l'ont pas fait. Le manque de transparence du travail des commissions électorales de circonscription était encore accru par le fait que leurs sessions étaient souvent convoquées au coup par coup et que leurs décisions n'étaient pas publiées en ligne. Les procès-verbaux des réunions de la CEC et des commissions électorales de circonscription n'ont pas été publiés, car la loi ne l'impose pas.

45. Dans l'ensemble, l'administration électorale à tous les niveaux a paru être hautement organisée et disposer de ressources suffisantes; elle a également respecté tous les délais prévus par la loi. Dans la période préélectorale, la CEC a organisé des formations pour les commissions électorales de circonscription et de bureaux de vote sur les procédures à suivre le jour du scrutin, notamment sur la manière de consigner les résultats sur les procès-verbaux. Des formations ont également eu lieu pour les membres des forces de l'ordre de service le jour du scrutin. Les observateurs de la mission d'observation des élections du BIDDH ont considéré que ces formations avaient été menées avec professionnalisme.

46. Comme lors des précédentes élections, la CEC a installé des caméras web dans 1 000 bureaux de vote pour pouvoir diffuser et enregistrer le vote et le dépouillement, dans le but affiché d'améliorer la transparence et de permettre une observation à distance. Lors de ses réunions et sessions, la CEC a plusieurs fois tenté de dissiper les craintes quant au risque perçu d'atteinte au secret du vote.

47. Elle a mené une vaste campagne d'information du public en vue d'accroître le taux de participation aux élections; elle a également distribué des affiches et produit des spots radiophoniques et télévisés qui ont été diffusés lors de la période préélectorale. Cela dit, le but de ces actions n'était pas spécifiquement d'informer les électeurs de leurs droits. Les autorités ont pris des initiatives pour faciliter l'accès au vote des personnes handicapées. La CEC a informé la MIOE qu'elle avait mis à disposition des manchons de discrétion en braille pour les électeurs malvoyants et installé des rampes dans 1 455 bureaux de vote où des électeurs ayant des handicaps physiques étaient inscrits. Les bulletins, les procès-verbaux et le reste du matériel électoral officiel ainsi que les outils didactiques et d'information des électeurs ont été produits exclusivement en langue azerbaïdjanaise.

## 7. Listes électorales et enregistrement des candidats

48. Tous les citoyens âgés de plus de 18 ans le jour du scrutin ont le droit de vote, à l'exception des personnes frappées d'incapacité juridique sur décision de justice. Le fait de priver une personne de son droit de vote en raison d'un handicap mental est contraire aux normes et obligations internationales. Le droit de vote est également accordé aux apatrides qui résident en Azerbaïdjan depuis plus de cinq ans.

49. Les listes électorales sont extraites du registre national des électeurs tenu par la CEC. En vertu de la loi, les commissions électorales de bureau de vote mettent à jour les listes le 30 mai de chaque année et 25 jours avant la date du scrutin. Par ailleurs, la CEC et les commissions électorales de circonscription reçoivent des mises à jour mensuelles des données des citoyens de la part de divers organes locaux du pouvoir exécutif. Bien que, selon elles, cette pratique courante affine la précision du registre des électeurs, elle n'est exposée plus en détail dans aucune des réglementations existantes, ce qui limite la transparence et le contrôle du processus. La CEC a informé la MIOE que le nombre total d'électeurs inscrits dans le registre permanent s'élève à 5 192 063. Parmi eux, 335 422 sont des personnes déplacées à l'intérieur du pays, enregistrées pour voter dans 510 commissions de bureau de vote au sein de 10 commissions de circonscription.

50. Les électeurs ont largement eu la possibilité de vérifier les données enregistrées les concernant. Ils ont pu contrôler les listes électorales au moyen d'outils en ligne ou en contactant la permanence téléphonique de la CEC. La CEC a publié en ligne l'ensemble des listes électorales permanentes, par circonscription. Les

extraits provisoires des listes électorales ont été affichés dans les commissions de bureau de vote pour examen public du 7 au 17 mars, période à laquelle les électeurs pouvaient également vérifier personnellement leurs données et demander des corrections. Jusqu'au 8 avril, les électeurs pouvaient demander des cartes électorales de radiation (DVC) qui leur permettaient de voter dans n'importe quel bureau de vote du pays. D'après la CEC, 150 000 cartes de ce type ont été imprimées, dont plus de 20 000 ont été remises aux électeurs dans les délais prévus par la loi.

51. Les données fournies par les autorités de l'État montrent que le nombre d'électeurs sur les listes est inférieur d'environ deux millions au nombre approximatif de citoyens en âge de voter, ce qui suscite des interrogations quant à l'exactitude des chiffres. En vertu de la loi, les citoyens peuvent, sur décision de la commission de bureau de vote compétente, s'inscrire pour voter le jour même du scrutin s'ils apportent la preuve qu'ils résident dans la circonscription. Bien qu'inclusive, cette façon de procéder n'est pas conforme aux bonnes pratiques internationales.

52. Le droit de se présenter à l'élection présidentielle est accordé aux électeurs qui ont leur résidence permanente en Azerbaïdjan depuis au moins 10 ans, détiennent un diplôme universitaire, n'ont pas la double nationalité, n'exercent aucune fonction au sein d'un autre État et n'ont jamais été condamnés pour une infraction grave. Les exigences de résidence et d'éducation sont indûment restrictives et contraires aux obligations et aux bonnes pratiques internationales.

53. Les candidats peuvent se présenter en tant que candidats indépendants ou recevoir l'investiture de partis politiques (ou coalitions) ou de groupes d'électeurs. Pour être enregistrés, les candidats désignés doivent recueillir au moins 40 000 signatures de soutien d'électeurs inscrits. La CEC dispose d'un délai de sept jours pour vérifier les signatures présentées. La loi ne prévoit aucune possibilité pour les candidats qui n'obtiendraient pas le nombre de signatures valides nécessaires de remédier aux manquements constatés. Par ailleurs, un électeur ne peut accorder sa signature de soutien qu'à un seul candidat, ce qui peut être considéré comme une limitation du pluralisme politique. Ces règles, conjuguées les unes aux autres, pourraient rendre difficile la présentation éventuelle d'autres candidatures.

54. La période d'enregistrement des candidatures a pris fin le 12 mars. Quinze candidatures potentielles ont été présentées, dont dix avaient des signatures de soutien. Le 17 mars, la CEC a enregistré huit candidats, tous de sexe masculin. Elle a refusé l'inscription de deux candidats potentiels au motif qu'ils avaient présenté un nombre considérable de signatures redondantes ou invalides, ce qui ne leur avait pas permis d'atteindre le seuil requis de 40 000 signatures valides. Aucun des candidats dont la candidature a été rejetée n'a fait appel de la décision de la CEC devant un tribunal, expliquant qu'ils ne croyaient ni en l'intégrité du processus d'enregistrement des candidats, ni en l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la possibilité de bénéficier d'un recours juridique effectif.

55. La CEC a informé la MIOE qu'elle avait donné aux candidats potentiels et à leurs représentants la possibilité d'observer le processus de vérification, comme le prévoit la loi. Les candidats non enregistrés ont tous deux affirmé qu'ils n'avaient pas été invités à le faire.

56. La vérification des signatures présentées a été effectuée par un groupe de travail de la CEC et a servi de base à la CEC pour ses décisions de confirmer ou de refuser l'enregistrement des candidats. Les membres du groupe de travail ont expliqué qu'ils avaient procédé à des contrôles visuels des entrées des signatures et recherché d'éventuels doublons. Le groupe de travail n'a pas vérifié les inscriptions par comparaison avec les listes électorales disponibles en format électronique et interrogeable, mais a uniquement contrôlé les dates de naissance et la cohérence structurelle des numéros de carte d'identité. Des comparaisons des signatures n'ont été effectuées que par un contrôle visuel ponctuel sur des centaines de feuilles, ce qui ne peut pas être considéré comme un processus complet et fiable. Le groupe de travail n'a pas été capable de démontrer clairement que la procédure suivie était techniquement adaptée et transparente.

57. Dans des affaires récentes, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que le cadre juridique en vigueur pour l'enregistrement des candidats et sa mise en œuvre présentaient des lacunes qui s'analysaient en une violation de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme[1].

---

1. Voir *Tahirov c. Azerbaïdjan*, Requête n° 31953/11, arrêt du 11 juin 2015, et *Annagi Hajibeyli c. Azerbaïdjan*, Requête n° 2204/11, arrêt du 22 octobre 2015. La Cour a estimé que les procédures de vérification des signatures ne comportaient pas suffisamment de garanties pour empêcher les décisions arbitraires. Elle a conclu à une violation de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme à la suite d'un refus arbitraire de valider l'inscription d'un candidat indépendant aux élections législatives de 2010. En 2016, dans l'affaire *Annagi Hajibeyli c. Azerbaïdjan*, la Cour a refusé de rayer de son rôle la requête introduite en vertu de l'article 37 de la Convention malgré

**8. Campagne électorale, financement et médias**

58. La campagne officielle a débuté le 19 mars et a duré 22 jours; elle a pris fin 24 heures avant le début du vote, le jour du scrutin. La CEC a établi une liste de 168 lieux, en intérieur ou en plein air, pour les activités de campagne dans le pays. Dans l'ensemble, la campagne a peu mobilisé l'opinion publique.

59. La campagne du YAP en faveur du président sortant était bien organisée, disposait de ressources suffisantes et a bénéficié d'une large couverture médiatique. Le président sortant a expliqué qu'il ne souhaitait pas faire campagne lui-même pour ne pas désavantager ses adversaires et que les résultats de son action publique en 15 ans de mandat étaient connus. La campagne du YAP, au cours de laquelle les cadres du parti ont parcouru le pays pour promouvoir leur candidat, s'est attachée à mettre en valeur les réalisations de ce dernier en tant que chef d'État en soulignant entre autres l'importance de la stabilité, de la sécurité régionale et du développement économique et social. Le président a effectué des visites dans tout le pays dans le cadre de ses fonctions officielles. Plusieurs visites de personnalités étrangères de haut niveau ont également eu lieu durant la période préélectorale et ont été largement relayées par les médias.

60. Des allégations persistantes d'utilisation abusive de ressources administratives pour la campagne du YAP ont réduit la confiance dans le processus électoral. D'après les premières conclusions de la MIOE, à plusieurs occasions, de hauts fonctionnaires ont pris la parole lors d'événements de campagne organisés par le YAP pendant leurs heures de travail, ou y ont participé de manière visible, aux premiers rangs. Par ailleurs, des véhicules d'État semblent avoir été utilisés pour transporter des cadres du YAP depuis et vers leurs activités de campagne. Ces pratiques brouillent les lignes de séparation entre État et parti.

61. Dans plusieurs cas, des employés du secteur public et des étudiants universitaires ont informé la MIOE qu'ils avaient dû assister à des rassemblements de campagne électorale organisés par le YAP. À plusieurs reprises, des responsables du YAP ou des policiers ont empêché des personnes qui assistaient à des activités du parti de quitter les lieux. Les portes de sortie ont parfois été fermées à clé, par exemple lors de l'événement d'ouverture de la campagne du YAP le 19 mars à Bakou. Ces pressions sur les électeurs font se demander si la campagne a été libre et régulière.

62. Les sept autres candidats à la présidence ont organisé très peu de réunions de campagne. Ils ont informé la MIOE qu'ils privilégieraient le porte-à-porte et l'utilisation des médias sociaux du fait de leurs ressources limitées. Leurs structures régionales, si tant est qu'ils en aient, semblaient bien moins développées que celles du YAP. De même, leurs événements de campagne étaient toujours de plus petite envergure que ceux du candidat sortant. Bien qu'elles restent souvent de nature générale, leurs plateformes de campagne respectives portaient sur des thèmes comme le développement socio-économique, les problèmes de corruption ou la nécessité de réduire les pouvoirs du président et de maintenir une défense nationale forte. Aucun de ces candidats ne s'est montré critique à l'égard du candidat sortant ou de ses politiques, et aucun ne proposait une réelle alternative politique. L'élection s'est caractérisée de ce fait par l'absence d'une véritable compétition.

63. L'opposition a organisé deux rassemblements de protestation les 10 et 31 mars à Bakou. Lors de la période qui a précédé ces rassemblements, les organisateurs de l'un des partis ont affirmé que nombre de membres avaient été interrogés par la police et que certains avaient été placés en détention. Le ministère de l'Intérieur a informé la MIOE que ces allégations étaient fausses. Ces deux cas suscitent des interrogations quant à la possibilité pour les partis politiques de faire campagne librement et pour les citoyens de participer à des activités politiques sans crainte de représailles, conformément aux articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme donne à penser que le Gouvernement azerbaïdjanais aurait délibérément recours à la détention illégale et aux poursuites pénales arbitraires pour limiter la liberté d'expression et d'association. Il semblerait au vu de ces éléments que les conditions d'une campagne libre ne soient pas réunies[2].

---

une déclaration unilatérale de l'Azerbaïdjan visant à résoudre les problèmes liés à l'enregistrement de la candidature du requérant. Elle a fait valoir que le nombre élevé de plaintes lui étant adressées après chaque élection législative semblait révéler l'existence de problèmes systémiques ou structurels appelant l'adoption de mesures générales adéquates par les autorités.

2. Voir *Rasul Jafarov c. Azerbaïdjan*, Requête n° 69981/14, arrêt du 17 mars 2016, et *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan,* Requête n° 15172/13, arrêt du 22 mai 2014. Dans ces deux affaires, la Cour a conclu à une violation de l'article 18 combiné à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme: «Les restrictions qui, aux termes de la présente Convention, sont apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues.» Le constat d'une violation de cette disposition requiert un niveau de preuve très précis, ce qui implique que le Gouvernement azerbaïdjanais a, de mauvaise foi, porté atteinte aux droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme.

64. L'absence de plateformes de campagne portant concrètement et directement sur les questions d'égalité femmes-hommes a été notée, les femmes étant encore largement représentées dans leurs rôles «traditionnels» de mères et d'épouses. La campagne s'est également caractérisée par une sous-représentation des femmes, que ce soit parmi les cadres des partis ou les participants aux réunions de campagne. Les questions relatives aux minorités nationales n'ont pas beaucoup été abordées durant la campagne, et aucun discours anti-minorités n'a été observé.

65. Les seules sources de financement autorisées des campagnes des candidats à la présidence sont les fonds privés et les dons. La loi interdit les contributions de pays et de citoyens étrangers, d'organisations internationales, d'organismes publics et de municipalités, d'œuvres caritatives, d'associations religieuses ou de donateurs anonymes.

66. Les candidats désignés ont l'obligation d'ouvrir un compte spécial pour toutes les opérations financières ayant un rapport avec la campagne électorale, auprès d'une banque définie par la CEC en sa qualité d'organe chargé du contrôle du financement des campagnes. Le montant maximum des dépenses de campagne pouvant être engagées par un candidat est de 10 millions d'AZN (environ 4,79 millions d'euros). Le plafond des contributions est fixé à 3 000 AZN pour les personnes physiques, 50 000 AZN pour les personnes morales et 250 000 AZN pour le parti ou le groupe d'électeurs qui donnent l'investiture.

67. Les candidats qui participent à l'élection présidentielle sont tenus de présenter à la CEC trois rapports financiers sur les contributions reçues et les dépenses engagées pour la campagne: un rapport initial au moment de l'enregistrement, un rapport intermédiaire entre 20 et 10 jours avant la date du scrutin et un rapport final dans les 10 jours suivant la publication des résultats définitifs. La CEC peut vérifier les rapports et demander des compléments d'information aux candidats. Tous les candidats enregistrés ont présenté leurs premier et deuxième rapports financiers, que la CEC a publiés sur son site web conformément à la loi. Le fait qu'il n'y ait pas d'obligation légale de publier les conclusions des contrôles effectués limite la transparence du financement des campagnes.

68. La Constitution garantit la liberté d'expression, la liberté des médias et le droit d'accès à l'information. Ces garanties constitutionnelles sont toutefois mises à mal par une législation très restrictive. La diffamation reste une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans, portée à cinq ans si elle vise le président. Depuis 2016, elle s'applique également au contenu en ligne. Ces dispositions limitent la liberté d'expression essentielle à toute campagne politique. Des journalistes et blogueurs font également l'objet d'arrestations et de détentions arbitraires du chef d'infractions pénales apparemment sans lien avec leurs activités professionnelles. Les interlocuteurs rencontrés par la MIOE y voient des mesures de représailles face à des reportages critiques. Plusieurs radiodiffuseurs ont informé la MIOE de la pratique consistant à s'abstenir de toute couverture critique des hauts représentants du gouvernement et de leurs familles.

69. Les 11 chaînes de télévision à couverture nationale restent la principale source d'information politique dans le pays. Les structures de propriété de ces radiodiffuseurs sont opaques. Les interlocuteurs de la MIOE ont affirmé que le gouvernement exerçait une influence directe sur l'ensemble des radiodiffuseurs privés et que les sites web et réseaux sociaux demeuraient le seul espace où pouvaient s'exprimer des opinions divergentes ou critiques. Cela dit, l'indépendance des plateformes en ligne a été limitée après que le ministère du Transport, des Communications et des Hautes technologies a été autorisé par la loi à bloquer des sites web sur la base de leur contenu, sans décision de justice préalable.

70. Comme la loi l'exige, le radiodiffuseur public a accordé un temps d'antenne gratuit aux candidats, mais uniquement lors de neuf tables rondes d'une heure diffusées à la télévision et à la radio, auxquelles les sept candidats et un représentant du président sortant ont participé. Bien que ces tables rondes aient donné aux candidats la possibilité de présenter leurs points de vue, l'absence du président sortant en a diminué l'intérêt. La présence de tous les candidats aux débats télévisés est un élément essentiel pour permettre aux électeurs de faire un choix éclairé. Les candidats ont passé beaucoup de temps à attaquer et à condamner les partis, mouvements et représentants de l'opposition qui avaient fait le choix de boycotter l'élection ou de ne pas y participer. Trois journaux d'État ont donné gratuitement à chaque candidat un espace d'expression libre.

71. Les journaux d'information ont peu couvert la campagne, celle-ci ayant été éclipsée par les reportages sur les activités de l'administration électorale. Les chaînes de télévision examinées ont toutes consacré la majeure partie de leur couverture de l'actualité aux autorités et à leurs activités. Les reportages consacrés au candidat sortant le montraient quasi exclusivement dans l'exercice de ses fonctions officielles, notamment lors de cérémonies d'inauguration de routes, d'hôpitaux et d'usines. En l'absence de médias audiovisuels analysant de manière critique les politiques gouvernementales, aucune opinion dissidente concernant l'action des autorités n'a été exprimée dans les journaux d'information.

72. En particulier, pendant la campagne officielle, les médias publics et privés ont consacré entre 48 % et 81 % de leur couverture de l'actualité politique et électorale aux activités des autorités, et notamment du président (entre 26 % et 40 %), la première vice-présidente (entre 3 % et 19 %), le gouvernement (entre 13 % et 17 %), l'administration présidentielle (entre 1 % et 5 %) et les pouvoirs locaux (entre 1 % et 5 %). Pour le parti au pouvoir YAP, ces chiffres étaient compris entre 4 % et 19 %. Le ton des reportages était largement positif. À titre de comparaison, les autres candidats et partis politiques représentaient, tous confondus, entre 4 % et 20 % des actualités. Par ailleurs, une image négative des militants de la société civile qui appelaient à un boycott des élections a été donnée dans tous les journaux parlés et télévisés qui ont été suivis. La CEC représentait entre 6 % et 18 % des actualités couvertes chez les radiodiffuseurs suivis.

73. Les comptes rendus des activités des candidats dans les journaux d'information étaient souvent des annonces payantes, bien qu'elles ne soient pas systématiquement présentées comme telles par les radiodiffuseurs. Du fait des dispositions du Code électoral définissant les activités de campagne électorale et des règles en vigueur en matière de couverture médiatique des campagnes, aucune émission d'actualité sur les questions électorales n'est possible en dehors des journaux d'information. En vertu de la loi, la télévision publique AzTV n'est pas autorisée à diffuser des contenus liés à la campagne. Cette interdiction a été interprétée comme s'étendant à toute couverture des activités de campagne dans les journaux d'information de la chaîne. Celle-ci n'a donc consacré que 17 secondes de temps d'antenne à l'ensemble des candidats pendant toute la durée de la campagne. Dans le même temps, elle a largement couvert les activités du président, pendant une durée cumulative totale de près de cinq heures.

74. La CEC a mis en place un groupe de travail spécialisé sur les médias composé de membres de la CEC et de représentants des médias, pour aider la CEC à vérifier le respect des dispositions du Code électoral relatives aux campagnes. Le groupe ne s'est pas réuni pendant la campagne et la majorité des rédacteurs en chef des organes de presse qui en étaient membres ne semblaient même pas savoir qu'ils en faisaient partie.

### 9. Plaintes et recours

75. Conformément au Code électoral, des plaintes peuvent être déposées par des électeurs, des candidats, des partis politiques ou coalitions de partis, des représentants de candidats enregistrés ou des observateurs. Elles peuvent viser une décision ou une action (ou inaction) bafouant les droits électoraux. Elles sont portées devant la commission électorale de niveau supérieur à celle dont les décisions, actions ou inactions sont contestées. Ainsi, les décisions de la CEC peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel, dont les décisions peuvent être contestées devant la Cour suprême. Le Code électoral prévoit des délais courts pour le dépôt et le jugement des plaintes. Le requérant dispose de trois jours pour déposer sa plainte ou former son recours à compter de la date à laquelle la violation a eu lieu, à laquelle la décision a été adoptée ou publiée ou à laquelle il a été informé de la décision. Les plaintes et recours déposés moins de 30 jours avant la date du scrutin doivent être jugés dans les deux jours. Les plaintes présentées le jour du scrutin ou après doivent être jugées immédiatement. La MIOE n'a ni constaté ni été informée d'un quelconque dépôt de plainte devant l'administration électorale ou la justice avant le jour du scrutin. Plusieurs interlocuteurs de la MIOE ont précisé qu'ils ne porteraient pas plainte car ils doutaient de l'impartialité et du professionnalisme des commissions électorales et des tribunaux.

76. Dans des arrêts récents, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à des violations répétées de la Convention européenne des droits de l'homme par l'Azerbaïdjan en raison des manquements des autorités à leur obligation d'examiner les plaintes et de mener des enquêtes en bonne et due forme sur les allégations d'irrégularités électorales. Sur les 120 arrêts de la Cour contre l'Azerbaïdjan qui n'ont pas encore été exécutés ou seulement partiellement mis en œuvre, 48 sont directement liés aux élections. Par ailleurs, plusieurs affaires liées aux élections législatives de 2005 et 2010 sont en instance. Cela laisse entrevoir l'existence d'un problème structurel dans l'application des procédures de réclamation et de recours en matière électorale en Azerbaïdjan. La Cour a conclu que les plaintes récurrentes et relativement nombreuses dont elle est saisie sur des questions électorales semblent révéler l'existence de problèmes systémiques ou structurels appelant l'adoption de mesures générales adéquates par les autorités, ce que l'Azerbaïdjan n'a pas fait.

77. En l'absence de plaintes officielles, la MIOE n'a pas pu évaluer l'efficacité du système, ni déterminer si ce dernier offrirait un recours approprié et effectif contre les violations du droit électoral.

78. Une procédure d'infraction au titre de l'article 46.4 de la Convention européenne des droits de l'homme pour non-exécution d'un arrêt de la Cour demandant la libération d'Ilgar Mammadov est actuellement en instance devant la Cour européenne des droits de l'homme[3].

## 10. Observateurs nationaux et internationaux

79. Le Code électoral prévoit l'observation électorale nationale et internationale. Les observateurs nationaux peuvent s'enregistrer pour observer les élections à titre individuel ou en tant que représentants de candidats, de partis politiques ou d'ONG. D'après la CEC, un total de 58 175 observateurs nationaux ont été enregistrés par les commissions électorales de circonscription et la CEC, dont 4 041 observateurs accrédités par des ONG; 894 observateurs internationaux ont également été accrédités. Les partis politiques qui ont boycotté l'élection ou n'y ont pas participé ont informé la MIOE qu'ils n'observeraient pas le processus électoral.

80. Alors que les représentants dûment mandatés par les candidats peuvent, en vertu de la loi, observer toutes les réunions de la CEC et des commissions électorales de circonscription, y compris avant le jour du scrutin, les autres observateurs doivent obtenir une autorisation spéciale de la CEC.

81. Certains interlocuteurs de la MIOE ont affirmé que les restrictions légales pesant sur le financement étranger limitent les possibilités pour les organisations de la société civile de former et de déployer des observateurs. Quelques ONG qui avaient déjà participé à des activités liées aux élections, et notamment à l'observation citoyenne, ont indiqué que leur capacité opérationnelle avait été considérablement réduite en raison d'obstacles érigés par le gouvernement et l'administration électorale. Ainsi, le Centre d'études sur l'observation des élections et la démocratie (EMDS), bien que jouissant d'une grande expérience dans la conduite de missions d'observation indépendantes et professionnelles en Azerbaïdjan et à l'étranger, n'est plus enregistré depuis 2008 et n'a donc pas de statut juridique. Ses membres ont dû demander leur accréditation à titre individuel. L'EMDS a fait savoir que certains ont eu des difficultés à en obtenir une.

3. Voir note de bas de page 2.

**Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc**

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc se composait comme suit:

**Président:** M. Viorel Riceard BADEA, Roumanie (PPE/DC)

**Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)**

– M. Viorel Riceard BADEA, Roumanie
– M. Şaban DİŞLİ, Turquie
– M^me^ Nicole DURANTON, France
– M. Valeriu GHILETCHI, République de Moldova
– M^me^ Marija OBRADOVIĆ, Serbie
– M. Aleksander POCIEJ, Pologne
– M. Egidijus VAREIKIS, Lituanie

**Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)**

– M^me^ Thorhildur Sunna ÆVARSDÓTTIR, Islande
– M. José CEPEDA, Espagne
– M. Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse
– M. Antonio GUTIÉRREZ, Espagne
– M^me^ Marianne MIKKO, Estonie
– M. Luis Alberto ORELLANA, Italie
– M. Frank SCHWABE, Allemagne
– M^me^ Angela SMITH, Royaume-Uni
– M^me^ Adriana Diana TUŞA, Roumanie
– M^me^ Daniela WAGNER, Allemagne

**Groupe des conservateurs européens (CE)**

– Lord David BLENCATHRA, Royaume-Uni
– M. Józef LEŚNIAK, Pologne
– M. Arkadiusz MULARCZYK, Pologne
– M. Suat ÖNAL, Turquie
– M. Tom PACKALÉN, Finlande
– M. Dominik TARCZYŃSKI, Pologne

**Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)**

– M. Alfred HEER, Suisse
– M. Dzheyhan IBRYAMOV, Bulgarie
– M. Claude KERN, France
– M. Mart van de VEN, Pays-Bas

**Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)**

– M^me^ Feleknas UCA, Turquie

**Groupe des démocrates libres (GDL)**

– M^me^ Adele GAMBARO, Italie

**Corapporteurs de la commission de suivi**

– M. Stefan SCHENNACH, Autriche
– M. Cezar Florin PREDA, Roumanie

**Commission de Venise**

– M. Eirik HOLMØYVIK, membre suppléant, Norvège

**Secrétariat**

– M. Bogdan TORCĂTORIU, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
– M^me^ Danièle GASTL, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
– M^me^ Anne GODFREY, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
– M. Gaël MARTIN-MICALLEF, Conseiller juridique, Commission de Venise

**Annexe 2 – Programme de la mission internationale d'observation des élections (9-12 avril 2018)**

**Lundi 9 avril 2018**

11:00 – 11:15 Ouverture par les chefs des délégations parlementaires

Mot de bienvenue:
- M^me^ Nilza de Sena, coordinatrice spéciale de la mission d'observation à court terme de l'OSCE

Allocutions d'ouverture**:**
- M. Egidijus Vareikis, représentant M. Viorel Riceard Badea, chef de la délégation de l'APCE
- M^me^ Margareta Kiener Nellen, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE

11:15 – 11:45 Contexte:
- M. Zoltán Hernyes, chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou
- Ambassadeur Kestutis Jankauskas, chef de la délégation de l'Union européenne en Azerbaïdjan

11:45 – 12:30 Commission électorale centrale de la République d'Azerbaïdjan:
- M. Mazahir M. Panahov, président

14:00 – 16:00 Briefing par la mission d'observation des élections du BIDDH – partie 1:
- Mot de bienvenue et présentation de la mission d'observation des élections du BIDDH – M^me^ Corien Jonker, chef de mission
- Le contexte politique, les candidats et la campagne électorale − M. Dan Redford, analyste politique
- Médias − M. Egor Tilpunov, analyste des médias
- Cadre juridique, système électoral, plaintes et recours − M^me^ Renata Tardioli, analyste juridique
- Enregistrement des candidats, administration électorale, enregistrement des électeurs et observateurs − M. Goran Petrov, analyste des élections
- Procédures de sécurité − M. Valeriu Mija, spécialiste en sécurité

Questions/réponses

Réunion interne de la délégation de l'APCE

16:00 – 18:40 Réunions avec les candidats à la présidence et/ou leurs représentants:
- M. Siyavush Novruzov, secrétaire exécutif adjoint du parti du nouvel Azerbaïdjan, campagne d'Ilham Aliyev
- M. Elchin Mirzabayli, parti du Front populaire de l'Azerbaïdjan unifié, campagne de Gudrat Hasanguliyev
- M^me^ Sevda Aliyeva, parti social-démocrate d'Azerbaïdjan, campagne d'Araz Alizadeh
- M. Zahid Oruj, candidat indépendant
- M. Razi Nurullayev, candidat, groupe de l'initiative des frontières
- M. Hafiz Hajiyev, candidat, parti égalité moderne
- M. Habib Alakbarov, parti du mouvement du renouveau national, campagne de Faraj Guliyev
- M. Taliyat Aliyev, vice-président du parti démocratique d'Azerbaïdjan, campagne de Sardar Jalaloglu

**Mardi 10 avril 2018**

09:00 – 10:00 Table ronde avec les chefs et représentants des partis d'opposition:
- M. Arif Hajili, président, parti Musavat
- M. Gulagha Aslanov, chef du bureau exécutif central du parti Musavat

– M. Azer Gasimli, secrétaire chargé des questions politiques, mouvement alternative républicaine

10:00 – 11:00 Réunion avec des représentants de la société civile:
– M. Mammad Mammadzada, directeur exécutif du Centre d'observation des élections et d'études sur la démocratie
– M. Mirali Huseynov, président, Union publique Apprendre la démocratie
– M. Hafiz Hasanov, président, Union publique Droit et développement
– M. Asabali Mustafayev, président, Union publique Centre de ressources sur la démocratie et les droits de l'homme

11:15 – 12:15 Table ronde avec des représentants des médias:
– M. Anar Yusifoglu, chef du département des programmes politiques et publics, télévision publique
– M$^{me}$ Khadija Ismayil, journaliste d'investigation
– M. Farid Gahramanov, rapporteur, agence d'information Turan
– M. Azar Hasrat, président, Réseau pour la liberté d'expression d'Asie centrale et du sud du Caucase (CASCFEN)
– M. Alasgar Mammadli, avocat en droit des médias
– M. Shahin Asadli, chef des relations publiques et relations avec les médias, Commission électorale centrale
– M. Gabil Orujov, chef du groupe médias, Commission électorale centrale

12:15 – 13:15 Briefing par la mission d'observation des élections du BIDDH – partie 2:
– Procédures et formulaires d'observation le jour du scrutin − M. Goran Petrov, analyste des élections
– Rapports des observateurs à court terme − M. Anders Eriksson, statisticien

13:15 – 13:45 Déploiement

Réunion avec les membres de la mission d'observation de longue durée du BIDDH basée à Bakou

Réunion avec les interprètes et chauffeurs

**Mercredi 11 avril 2018**

08:00 – 19:00 Observation de l'ouverture des bureaux de vote, du scrutin et de la fermeture des bureaux de vote

19:00 Observation du dépouillement et de l'enregistrement des résultats

**Jeudi 12 avril 2018**

08:00 – 09:00 Debriefing de la commission ad hoc de l'APCE

14:30 Conférence de presse

**Annexe 3 – Communiqué de presse de la mission internationale d'observation des élections**

**Élection en Azerbaïdjan: absence d'une véritable compétition dans un contexte d'atteinte aux droits et aux libertés, déclarent les observateurs internationaux**

Bakou, 12 avril 2018 – L'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan s'est déroulée dans un contexte politique restrictif et selon des lois portant atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux, sans lesquels il ne peut y avoir d'élections véritablement démocratiques. Dans ce contexte, et faute de pluralisme, y compris dans les médias, l'élection s'est caractérisée par l'absence d'une véritable compétition. Le candidat sortant n'a pas été directement contesté ni critiqué par ses adversaires et aucune distinction n'a été faite entre sa campagne et ses activités officielles, ont conclu les observateurs internationaux dans une déclaration préliminaire faite aujourd'hui. Cependant, les autorités ont été coopératives et les observateurs internationaux ont pu travailler librement pendant la période préélectorale. De plus, l'administration électorale a bénéficié de moyens suffisants et a préparé l'élection de manière efficace.

Concernant le jour du scrutin, les observateurs ont signalé de fréquentes violations des procédures légales, un manque de transparence et un grand nombre de graves irrégularités, parmi lesquelles des cas de bourrage d'urnes. Plus de la moitié des dépouillements ont été évalués négativement, le plus souvent du fait de falsifications délibérées et d'un non-respect manifeste des procédures.

«Nous avons noté l'attitude positive des autorités nationales d'Azerbaïdjan à l'égard de l'observation internationale de l'élection, ainsi que le professionnalisme de la Commission électorale centrale dans la période préélectorale. Nous sommes prêts à poursuivre notre coopération et à la transformer en un effort conjoint pour résoudre les problèmes fondamentaux qu'un contexte politique et juridique restrictif, ne laissant pas la place à une véritable compétition, fait peser sur la tenue d'élections libres», a déclaré Nilza de Sena, coordinatrice spéciale et chef de la mission d'observation de courte durée de l'OSCE. «J'encourage les autorités à prendre bonne note des recommandations que le BIDDH formulera dans son rapport final. Nous sommes prêts à apporter notre aide pour ce processus, si l'Azerbaïdjan le demande, et à poursuivre notre dialogue sur les progrès futurs de la démocratie dans ce pays.»

L'élection s'est déroulée dans un contexte de domination du parti au pouvoir, le Parti du Nouvel Azerbaïdjan (YAP). Ce parti a nommé le président sortant pour affronter les sept autres candidats à l'élection. Certains partis d'opposition ont boycotté l'élection, invoquant l'absence de compétition, tandis que d'autres partis ont indiqué ne pas y participer en raison du fait que la date précoce de l'élection ne leur laissait pas assez de temps pour le faire dans de bonnes conditions.

Dans l'ensemble, la campagne n'a suscité qu'un engagement public limité. La campagne du parti au pouvoir en faveur du président sortant a été bien organisée et dotée de ressources suffisantes. Le candidat n'a pas fait campagne lui-même mais a effectué des visites dans tout le pays et a reçu de nombreuses personnalités étrangères de haut niveau dans le cadre de ses fonctions officielles. Les campagnes des sept autres candidats ont été limitées et ont pâti semble-t-il d'un manque de structures régionales et de ressources.

«Nous devons tenir compte du fait que, dans un contexte politique où les principes démocratiques sont bafoués et où l'État de droit n'est pas respecté, il ne peut y avoir d'élections libres et équitables», a déclaré Viorel Riceard Badea, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. «Le jour du scrutin, nous avons observé plusieurs irrégularités, mais il est impossible de savoir dans quelle mesure elles ont pesé sur le résultat de l'élection.»

Des lois extrêmement restrictives concernant les médias mettent à mal la liberté d'expression et la liberté de la presse, et s'étendent aussi au contenu des sites web et des médias sociaux. La diffamation est une infraction pénale, passible d'emprisonnement, et les peines sont plus lourdes si la diffamation vise le Président, ce qui limite davantage encore la liberté d'expression essentielle à toute campagne politique, ont affirmé les observateurs. Le président sortant a bénéficié, au titre de ses fonctions officielles, de la couverture politique la plus large dans les médias examinés, tandis que tous les autres candidats ne se sont vu accorder qu'une part minime du temps d'antenne. Comme la loi l'exige, le radiodiffuseur public a accordé un temps d'antenne gratuit aux candidats, quoique uniquement lors de tables rondes diffusées à la radio et la télévision.

«Quelques semaines de campagne permettant aux candidats de présenter leurs opinions à la télévision ne peuvent compenser les années pendant lesquelles les restrictions à la liberté d'expression ont muselé le débat politique», a déclaré Margareta Kiener Nellen, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. «L'Assemblée parlementaire de l'OSCE entend assurément continuer de soutenir toutes les mesures des autorités visant à ce que le pays progresse vers l'établissement du cadre politique ouvert nécessaire à la tenue d'élections véritablement libres et équitables.»

«Les libertés et droits fondamentaux, qui sont les conditions indispensables d'élections véritablement démocratiques, font dans la pratique l'objet de graves restrictions», a déclaré Corien Jonker, chef de la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE. «Les autorités doivent tenir l'engagement de l'Azerbaïdjan, en tant qu'État participant de l'OSCE, de respecter, protéger et défendre les droits démocratiques de ses citoyens.»

L'administration électorale, à tous les niveaux, paraît être hautement organisée et disposer de ressources suffisantes, mais en l'absence de différenciation politique entre les trois groupes parlementaires qui nomment les membres des commissions, rien ne garantit l'impartialité de l'administration, ont indiqué les observateurs. La Commission électorale centrale a tenu régulièrement des réunions publiques, lors desquelles aucune dissension ni contradiction ne s'est exprimée, et la plupart des membres n'ont participé à aucune discussion.

La CEC a refusé l'inscription de deux candidats potentiels, après avoir décidé qu'un nombre considérable des signatures de soutien qu'ils avaient présentées étaient redondantes ou invalides, de sorte qu'ils n'ont pas réuni, de peu, le nombre de signatures nécessaire. Le groupe de travail de la CEC chargé de vérifier les signatures n'a pas été capable de démontrer clairement que le processus était adéquat et fiable d'un point de vue technique. De plus, aucune disposition légale ne permet aux candidats de corriger les erreurs ou insuffisances constatées par la CEC concernant les signatures.

La CEC a indiqué avoir enregistré un total de 58 175 observateurs nationaux, dont 4 041 étaient accrédités par des ONG, tandis que de nombreux interlocuteurs des observateurs internationaux ont affirmé que les obstacles instaurés par le gouvernement et l'administration électorale limitent la capacité d'action des organisations de la société civile. Une de ces organisations n'est pas enregistrée depuis 2008, et ses membres ont dû obtenir leur accréditation à titre individuel, certains rencontrant des difficultés pour le faire.

Il s'agissait de la première élection présidentielle depuis les amendements constitutionnels de 2016, qui ont encore renforcé les pouvoirs du président. Plusieurs libertés et droits fondamentaux relatifs aux élections, bien que garantis par la Constitution, font l'objet dans la pratique de restrictions législatives et administratives. Le Code électoral est détaillé et bien structuré. Bien que quelques recommandations antérieures du BIDDH dans ce domaine aient été prises en considération, aucune des recommandations prioritaires du BIDDH et de la Commission de Venise n'a été suivie d'effet.