

Strasbourg, le 24 mai 2000

Rapport de monitoring 2000 CG/BUR (6) 172

Rapport sur la situation de la démocratie locale en République d'Azerbaïdjan

Rapporteurs: Alan Lloyd (Royaume-Uni, L), Guy Milcamps (Belgique, L)

EXPOSE DES MOTIFS

INTRODUCTION

1. Généralités
 1. En septembre 1999, comme suite à la demande d'adhésion de la République d'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe déposée par les autorités compétentes de ce pays, le Bureau du Congrès a nommé M. Alan Lloyd (Royaume-Uni) Rapporteur du Congrès sur la démocratie locale en Azerbaïdjan
 2. Dans le cadre de la procédure d'adhésion et à l'invitation du Ministre azerbaïdjanais des Affaires étrangères, une délégation du Congrès s'est rendue en Azerbaïdjan pour y observer le déroulement des élections locales du 12 décembre 1999, les premières organisées dans ce pays. M. Lloyd, qui conduisait la délégation, a observé les opérations de vote tout en réunissant des informations sur les perspectives de la démocratie locale. Il a rencontré un certain nombre de personnalités politiques. Le Bureau du Congrès a approuvé son rapport le 29 février 2000 (voir Annexe 1).
 3. Les élections du 12 décembre 1999 ont été annulées dans 60 communes par décision de la Commission électorale centrale (CEC) en raison de graves irrégularités pouvant avoir modifié les résultats du scrutin et du décompte des voix. Par ailleurs, dans 16 communes, le taux de participation électorale a été trop faible pour que les résultats puissent être validés.
- En application de la loi intitulée «Règles applicables aux élections municipales», de nouvelles élections se sont tenues le 26 mars 2000 dans 75 communes. Une délégation du Congrès conduite par M. Jean-Claude Frecon (France) en a observé le déroulement à l'invitation du Président de la CEC. Il s'en est suivi un deuxième rapport, approuvé lui aussi par le Bureau du Congrès (voir Annexe II).

4. Comme M. Lloyd ne pouvait accompagner la deuxième mission d'observation, M. Guy Milcamps (Belgique) a été nommé co-rapporteur du Congrès sur la démocratie locale en Azerbaïdjan. Aussitôt après la mission du 27 au 29 mars 2000, il a rencontré à plusieurs reprises des responsables azerbaïdjanais s'intéressant à la question de l'autonomie locale¹.

5. Mazahir Panahov, chef de département des relations internationales de la CEC, s'est occupé de la logistique des deux visites, des moyens de transport et des services d'interprétation requis, en coopération avec l'administration présidentielle.

Le CPLRE tient à remercier chaleureusement les autorités azerbaïdjanaises pour leur hospitalité ainsi que les départements de l'administration présidentielle pour leur excellent accueil et l'organisation parfaite des visites.

6. Après avoir exposé à grands traits la situation politique en Azerbaïdjan, le présent rapport, élaboré par les rapporteurs avec l'assistance du Professeur Rusen Keles, membre turc du comité d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, indique le cadre juridique de l'autonomie locale et rappelle les principaux résultats des consultations électorales, avant d'aborder brièvement le fonctionnement futur des nouvelles collectivités locales et de présenter des conclusions à l'intention du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire.

2. Informations générales sur la situation politique et socio-économique

7. Ainsi qu'il a déjà été indiqué dans le rapport sur les élections municipales du 12 décembre 1999, l'Azerbaïdjan est indépendant depuis 1991. Le pays, situé en Transcaucasie au bord de la mer Caspienne, a des frontières communes avec l'Arménie, la Géorgie, l'Iran, la Fédération de Russie et la Turquie. Il compte au total environ 7,8 millions d'habitants, dont 53% vivent en milieu urbain. 83 % de la population autochtone est azerbaïdjanaise, et la langue officielle est l'azéri. L'islam est la religion majoritaire (la population est à plus de 80% musulmane)².

8. Le PIB par habitant est de 3 18,5 dollars des Etats-Unis. Les principales sources de richesse sont le pétrole, le gaz naturel et les gisements miniers. Les Azerbaïdjanais restent majoritairement pauvres selon les normes internationales. Le pays s'est engagé dans des réformes économiques avec le soutien du FMI, de la BIRD et de la BERD. Après avoir quitté l'Union des Républiques socialistes soviétiques, l'Azerbaïdjan a établi des relations diplomatiques avec 134 pays. Il a adhéré à 30 organisations internationales et régionales et est devenu partie à 110 traités³.

¹ Notamment M. Ramiz Medhiyev, chef de l'administration présidentielle, M. Yusif Humabtov, chef du Département Administration locale de l'administration présidentielle, M. Shahim M. Aliyev, directeur du département Législation et ressources juridiques de l'administration présidentielle, M. Fouad Aleskerov, chef du Département Droit interne de l'administration présidentielle, M. Ali Kerimov, membre du Parlement (député), premier vice-président du Front populaire d'Azerbaïdjan, M. Rafael Allahverdiyev, député, chef de l'exécutif de la ville de Bakou, M. Eldaniz Lahidjev, Premier directeur adjoint des services administratifs de la ville de Bakou, M. Isa Gambar, Président du Parti Musavat, M. Murtuz Aleskerov, Président du Parlement (Milli Mejlis), Mme Sudaba Hasanova, Ministre de la Justice, M. Aslanov, Directeur adjoint de l'arrondissement municipal de Yasamal (pouvoir exécutif) de Bakou, M. Ilgar Aliyev, maire de l'arrondissement de Yasamal, et Mme Rustamova Tamella, conseillère d'arrondissement (arr. de Yasamal).

² Rapport 1996 sur le développement humain en Azerbaïdjan, établi pour Habitat II.

³ R. Bernhardt et M. A. Nowicki, Rapport sur la conformité de l'ordre juridique de l'Azerbaïdjan avec les normes du Conseil de l'Europe, AS/Bur/Azerbaïdjan 1997/1.

9. Depuis 1991, le pays a traversé plusieurs crises politiques, un président de la République élu, puis un Président par intérim ayant été contraints de quitter le pouvoir, en 1992 et 1993 respectivement. Le conflit armé avec l'Arménie à propos du Haut-Karabakh a également été un important facteur de déstabilisation. Il a fait plus de 20 000 morts et jeté sur les routes plus de 900 000 réfugiés et personnes déplacées, qui ont beaucoup de difficultés à s'intégrer dans leur nouvel environnement. Tous ces facteurs économiques, sociaux et politiques rendent plus difficile encore l'instauration d'une société démocratique en Azerbaïdjan.

10. La Constitution est entrée en vigueur en 1995, à l'issue d'un référendum tenu le même jour que les premières élections législatives organisées depuis l'indépendance du pays, en 1991. Elle institue un régime présidentiel fort et un Etat unitaire, laïque et démocratique fondé sur le respect de la prééminence du droit et la séparation des pouvoirs. On peut toutefois se demander si ce dernier principe sera toujours appliqué par les institutions concernées⁴. En d'autres termes, il est vraisemblable que le centralisme qui caractérisait l'ancien régime aura des prolongements perceptibles pendant un certain temps encore.

11. L'Assemblée nationale (Milli Mejlis) compte 125 députés, dont 53 appartiennent au Parti pour un nouvel Azerbaïdjan dirigé par l'actuel Président de la République. En sa qualité de chef de l'exécutif, le Président de la République exerce une forte influence sur la vie politique. C'est lui qui nomme le Premier Ministre, les ministres et les membres des organes exécutifs nationaux et locaux. Le fait qu'il peut ordonner la tenue d'un référendum ou d'élections législatives renforce sa position en cas de conflit avec le Parlement. Il occupe donc de droit et de fait une position dominante au sein de l'Etat.

12. Son rôle dans la formation de la Commission électorale centrale illustre, lui aussi, l'étendue et la portée de ses pouvoirs. La loi relative à la CEC dispose que la moitié des 24 membres de la Commission sont nommés par le Parlement et que les autres sont désignés par le Président de la République. Cette règle donne un avantage manifeste au président actuel, d'autant que le Parlement est largement dominé par le parti présidentiel.

Dans le prolongement de ce qui précède, signalons qu'avant le 12 décembre 1999 et le 26 mars 2000, les autorités locales n'avaient jamais été élues: elles étaient nommées par le Président de la République pour exercer les pouvoirs de l'Etat (compétences déconcentrées). C'est le cas du gouverneur de Bakou, qui dirige l'administration communale « déconcentrée » et les 11 arrondissements municipaux dont elle se compose. Des municipalités sont maintenant en place dans l'ensemble du pays, mais Bakou reste administrée par un gouverneur.

14. Il y a actuellement 2 665 collectivités locales dans le pays. On en comptait 4 500 avant la consultation organisée par le pouvoir quelques mois avant les élections de décembre 1999. En vertu des dispositions transitoires de la Constitution, des élections municipales devaient être organisées dans les deux ans qui suivraient l'adoption de la Constitution, à savoir le 12 novembre 1997, mais elles ont été reportées à plusieurs reprises et n'ont eu lieu que le 12 décembre 1999.

15. Après cette date et jusqu'aux nouvelles élections du 26 mars 2000, les municipalités ont été au nombre de 2 589. Selon des renseignements préliminaires, elles sont maintenant en place dans l'ensemble du pays, sauf dans l'arrondissement municipal de Narimanov (Bakou).

Les collectivités locales relèvent du ministère de la Justice et de l'Administration présidentielle, qui continue de coordonner les organes exécutifs «déconcentrés» de l'Etat.

II. LE CADRE JURIDIQUE

⁴ Ibid.

1. Remarques préliminaires

16. Les membres de la mission d'observation ont étudié les textes législatifs concernant l'autonomie locale. Il ressort de cet examen que l'Azerbaïdjan s'est réellement attaché ces dernières années à transposer dans son droit interne plusieurs principes inscrits dans la Charte européenne de l'autonomie locale.
17. Le concept et la portée de l'autonomie locale, la protection des limites territoriales des collectivités locales, les conditions d'exercice des responsabilités au niveau local et l'adéquation des structures administratives, le contrôle administratif, les ressources financières des communes, le droit d'association des collectivités locales et la protection légale de l'autonomie locale, sont encadrés par des dispositions constitutionnelles ou des lois dans des termes assez conformes aux valeurs démocratiques qui sous-tendent les principes inscrits dans la Charte européenne.

Le Parlement et le pouvoir exécutif semblent réellement déterminés à s'appuyer sur des collectivités locales démocratiquement élues pour faire avancer la démocratisation, la bonne administration du pays et la décentralisation de celle-ci.

18. Toutefois, il faudrait maintenant que les textes législatifs en question soient améliorés et que les autorités compétentes de l'Etat les appliquent correctement, en tenant compte de tous les principes inscrits dans la Charte et des problèmes concrets rencontrés par les nouvelles collectivités locales.

Dans les chapitres ci-dessous, on s'efforcera d'identifier les plus importants de ces problèmes et, le cas échéant, d'indiquer la marche à suivre.

2. La Constitution

19. Le chapitre IX (Titre Quatre) de la Constitution est consacré aux municipalités (articles 142-146), et le chapitre X (Titre Cinq), qui porte sur le système de législation, traite notamment des actes des municipalités (article 150). Ces dispositions constitutionnelles définissent des grands principes ayant trait à l'organisation (élections), au fonctionnement (organes, instruments), ainsi qu'aux compétences et aux ressources financières des collectivités locales. Il serait néanmoins souhaitable que la notion d'autonomie locale soit inscrite en tant que telle dans le texte fondamental qui régit l'organisation de l'Etat. Conformément à l'article 8.2 de la Charte européenne, la Constitution devrait disposer que le contrôle administratif des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Quant au principe général de la subsidiarité, il pourrait, lui aussi, être utilement intégré à la Constitution afin de donner une assise véritablement démocratique au développement de l'autonomie locale. Il figure à l'article 4, alinéa 3 de la Charte, qui énonce que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens » et que « l'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie ».

D'autres éléments tels que les questions de procédure pourraient aisément être réglementés par la loi ou le statut des communes.

20. En ce qui concerne le vocabulaire employé – mais il s'agit peut-être aussi d'un problème de traduction, puisque le document examiné par les rapporteurs était rédigé en anglais –, le terme « municipality » désigne aussi bien une collectivité locale que l'organe qui l'administre. Or, il serait préférable de réserver ce terme à la collectivité locale et d'employer des mots plus précis (conseil municipal, organe exécutif, maire) pour nommer les organes élus ou désignés afin de l'administrer.

La loi intitulée « Règles applicables aux élections municipales » et la Loi relative au statut des communes forment l'essentiel de la législation qui régit les élections locales et l'autonomie locale et qu'a instituée la Constitution.

3. La Loi sur les « Règles applicables aux élections municipales »⁵

21. La loi électorale votée par le Parlement le 18 octobre 1999 est un texte important qui régit les consultations électorales organisées au niveau local et qui donne des garanties quant au libre choix par les citoyens de leurs représentants locaux. Elle répond aux exigences fondamentales de la Charte européenne de l'autonomie locale (chapitre 3).

22. Cette loi définit des règles claires pour la création et le fonctionnement impartial des commissions électorales qu'elles soient territoriales ou de circonscription. Les partis qui présentent des candidats siègent de plein droit à ces commissions, et leurs représentants y ont mêmes prérogatives que les autres membres.

23. Autre point positif important: la loi autorise la présence d'observateurs nationaux et internationaux à toutes les étapes de l'opération électorale, disposition qui ne peut qu'accroître la transparence du travail des commissions.

24. Les dispositions concernant les recours sont également satisfaisantes, ces derniers étant portés devant les commissions territoriales et la commission centrale, et au besoin devant les tribunaux, de sorte qu'il existe une procédure contentieuse rapide et efficace en cas de contestation des décisions prises par les commissions électorales.

25. Certains points doivent néanmoins être traités de manière plus claire et transparente afin de réduire les risques d'irrégularités. Il conviendrait, par exemple, de définir les modalités d'établissement des listes électorales dans les circonscriptions, l'enregistrement des candidats, les règles relatives à la campagne électorale, en particulier l'utilisation des médias, ainsi que des questions plus précises telles que l'emploi des urnes mobiles et la totalisation des votes.

4. La loi relative au statut des collectivités locales⁶

26. La loi définit d'emblée le concept de l'autonomie locale comme un « système non gouvernemental » (article 2.1)

L'expression « non gouvernemental » semble mal choisie. Conformément à l'article 3.1 de la Charte européenne, il est essentiel que la collectivité locale soit reconnue dans la loi comme une autorité publique « chargée de régier et de gérer (...) une part importante des affaires publiques ». C'est pourquoi les collectivités locales ne devraient jamais être confondues avec des « organisations non gouvernementales » (ONG) et devraient figurer dans la loi parmi les organes de l'Etat (cf. Article 14.4 de la loi relative au statut des communes).

27. Il arrive souvent que le terme « municipality » désigne indifféremment soit la collectivité locale (comme entité), soit les organes élus ou désignés pour l'administrer (article 15, 16, 17 et 18). Or, cette confusion est à éviter (cf. paragraphe 20 ci-dessus).

⁵ NB: publiée le 28 juillet 1999 (la traduction officielle révisée qu'ont examinée les Rapporteurs est datée du 18 octobre 1999).

⁶ Publiée le 28 juillet 1999.

Il conviendrait aussi de faire une distinction claire, au sein des collectivités locales, entre organes exécutifs et administration (responsables et personnel) (cf. Article 18).

28. Etant donné que la plupart des attributions des collectivités locales énumérées aux articles 4, 5 et 6 relèvent aussi des compétences de l'Etat, on peut se demander où se situe la frontière entre les compétences respectives des autorités locales et celles du pouvoir central. Il est précisé dans lesdits articles que les municipalités sont dotées de certains pouvoirs pour résoudre des problèmes d'ordres social, économique et environnemental non traités dans les programmes mis en place par les autorités de l'Etat ou pour compléter l'action de l'Etat dans ces domaines.

Il y a donc lieu de penser que les compétences des collectivités locales ne sont pas aussi pleines et entières que le requiert l'article 4.4 de la Charte européenne.

29. Ainsi que l'énonce l'article 7.1 de la Charte européenne, il est essentiel que les élus locaux puissent exercer leur mandat librement, dans des conditions définies par la loi et non selon le bon vouloir du pouvoir central.

En ce qui concerne la présentation, il conviendrait de regrouper sous un même article ou chapitre de la loi toutes les dispositions relatives au statut des élus locaux.

30. Le terme « statute » qui figure dans la version anglaise de l'article 50 relatif à «la protection des collectivités locales par les tribunaux » devrait être remplacé par «décisions», qui élargirait la portée de la protection légale de l'autonomie locale.

31. L'article 15.6 prévoit la tenue d'élections si un conseiller municipal doit démissionner pour une raison quelconque. Lorsque le cas se produit, il serait plus simple de prévoir le remplacement du conseiller démissionnaire par un suppléant, ce qui éviterait d'organiser de nouvelles élections.

32. Il n'est fait aucune mention dans la loi du droit des municipalités de participer aux activités des organismes internationaux (intergouvernementaux ou non gouvernementaux) représentant les intérêts des collectivités locales. Il conviendrait donc d'y inclure une disposition couvrant ce point.

5. Autres textes législatifs

33. Il est intéressant de noter que, quelques jours avant les élections locales du 12 décembre 1999, le Parlement a voté la loi relative au territoire communal (7 décembre 1999) ainsi que la loi relative aux finances communales (7 décembre 1999), et qu'il avait déjà adopté le 15 octobre 1999 la charte-type qui permettra aux communes de définir leur statut particulier. Il a aussi voté plusieurs lois spécialisées en décembre 1999, notamment la loi relative aux référendums locaux et la loi relative aux services communaux (24 décembre 1999).

Enfin, la loi relative aux biens communaux a été votée le 7 janvier 2000.

34. Les Rapporteurs n'ont pas relevé dans ces textes de disposition véritablement contraire aux principes énoncés en la matière dans la Charte européenne. Le Congrès devrait toutefois les examiner de plus près afin de pouvoir faire également des observations détaillées sur leur application. A propos de la loi relative aux biens communaux, il convient de noter que le 15 janvier 2000, le Président de la République a pris un décret par lequel il ordonne au Cabinet et aux organes exécutifs concernés de procéder dans les quinze jours au transfert des biens dont les collectivités locales ont besoin.

Après leurs entretiens avec les élus locaux concernés, et compte tenu des renseignements dont ils disposent, les Rapporteurs doutent que le décret présidentiel soit réellement appliqué.

35. Le Président de la République a par ailleurs proclamé la charte des pouvoirs exécutifs (autorités «déconcentrées» de l'Etat). En outre, plusieurs textes législatifs – Code foncier, Code des impôts, Loi de réforme agraire, Loi relative à la propriété – contiennent des chapitres ou des articles sur les collectivités locales.

6. Projets de loi

36. En ce qui concerne les lois en cours d'examen, les représentants du Congrès ont été informés que le Parlement avait déjà adopté un projet de loi portant création d'un organe de coordination des conseils municipaux (en première lecture), un projet de loi sur le statut des élus locaux (en seconde lecture), et qu'il examinait un projet de loi sur les relations entre les autorités décentralisées et les autorités «déconcentrées», ainsi qu'un projet de loi sur leurs activités communes.

37. Les textes de ces projets de lois n'ont pas été remis aux Rapporteurs, qui ne sont donc pas en mesure de se prononcer sur leur conformité avec les principes inscrits dans la Charte européenne.

Il faut toutefois souligner que cette législation est extrêmement importante pour le développement de la démocratie locale en Azerbaïdjan

C'est la raison pour laquelle le Congrès devrait demander les textes de ces projets de loi au Président du Parlement afin de déterminer s'ils sont conformes aux principes énoncés dans la Charte européenne.

38. Les représentants du Congrès ont également été informés que le Parlement pourrait un jour examiner la question de l'organisation territoriale du pays sur la base des résultats des élections municipales, mais qu'il était encore trop tôt pour adopter une loi en la matière.

39. A la demande réitérée des Rapporteurs, le Directeur du département Législation et ressources juridiques de l'administration présidentielle a communiqué le texte d'un projet de loi relatif à la capitale de l'Azerbaïdjan. Il y est essentiellement (sinon exclusivement) question du statut de capitale de la ville de Bakou.

Ce projet de loi appelle deux remarques:

a. il ne confère aucun statut administratif à la ville de Bakou;

b. il ne donne aucune précision sur les compétences des organes administratifs responsables du gouvernement de la ville (organes exécutifs de l'Etat et arrondissements municipaux)

Le seul article portant sur le contenu de l'autonomie locale (article 6) fixe les modalités d'établissement des arrondissements municipaux. Il est indiqué que la population locale les instituera par voie de consultation électorale ou de référendum et qu'ils seront institués aussi par les représentants

municipaux élus. Cette précision n'apporte rien de nouveau, pas plus que la phrase suivante, où il est indiqué que l'autonomie locale s'exerce à Bakou conformément aux procédures générales.

40. On a l'impression, à la lecture de ce projet de loi, qu'aucun organe élu spécial n'est envisagé pour le «grand Bakou» et que l'Etat n'est pas encore disposé à partager ses pouvoirs avec des élus locaux. Autrement dit, Bakou va rester pendant quelque temps sans conseil municipal élu et sans maire, et les onze conseils d'arrondissement continueront à être les seuls organes locaux démocratiquement élus de la capitale.

7. Coordination et information des collectivités locales

41. Un centre de coordination vient d'être créé au ministère de la Justice par Décret présidentiel du 8 février 2000 afin de prévenir les difficultés dues à l'absence de coordination et d'information. Ce centre, appelé officiellement «Centre d'assistance aux collectivités locales pour les questions de service public et de méthodologie», organisera des séminaires d'information dans le cadre d'un programme de travail élaboré par le département compétent du ministère de la Justice et fournira tous les renseignements techniques et pratiques nécessaires aux nouveaux élus et responsables locaux.

III. LES ÉLECTIONS MUNICIPALES

1. Elections du 12 décembre 1999

42. Les premières élections démocratiques ont eu lieu dans 2 665 communes. 43 000 candidats s'étaient inscrits sur les listes de candidatures, dont 35 600 se sont présentés devant les électeurs: près de 51 pour cent d'entre eux se présentaient sans étiquette, et 49 pour cent sous la bannière d'un des 26 partis politiques qui participaient aux élections (voir Annexe 3).

Selon les chiffres officiels communiqués par la CEC, 52,6 pour cent des 4 312 265 électeurs inscrits dans tout le pays ont participé au scrutin.

43. La délégation du CPLRE qui a observé ces premières élections locales a estimé qu'elles avaient été dans l'ensemble bien organisées et qu'elles s'étaient déroulées dans un climat en général calme, ouvert et détendu. La délégation a félicité les autorités responsables du travail considérable qu'elles avaient accompli, non seulement pour former le personnel des commissions électorales, mais aussi pour informer la population par l'intermédiaire des médias et par des publications spéciales.

44. La délégation a toutefois relevé de graves irrégularités qui ont entaché les opérations électorales. La période préélectorale a été marquée par une série de plaintes faisant état de l'exclusion de candidats de l'opposition. Les irrégularités les plus graves observées le jour du scrutin ont été les suivantes:

- présence dans les bureaux de vote de personnes non autorisées, dont le comportement gênait les électeurs, ainsi que les assesseurs dans leur travail;
- discordance entre le nombre de paraphes portés sur les listes d'émargement et celui des bulletins trouvés dans les urnes;
- bourrage d'urnes;

- interventions de présidents de commission de circonscription qui pensaient apparemment bien faire en « encourageant » les électeurs à voter;
- usage non autorisé d'urnes mobiles;
- manipulations de bulletins pendant le scrutin.

45. Le nombre de votants requis a été atteint dans 2 591 communes. Les résultats ont été validés dans 51 villes, 8 arrondissements municipaux, 123 bourgades et 2 409 villages.

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, les résultats ont été annulés dans 60 communes par décision de la Commission électorale centrale et des commissions territoriales concernées, en raison de graves irrégularités propres à modifier les résultats du scrutin et du décompte des voix (163 bureaux de vote).

Dans 16 communes, le nombre de votants requis n'a pas été atteint.

2. Nouvelles élections du 26 mars 2000

46. Il y a eu de nouvelles élections dans 75 communes le 26 mars 2000. Treize partis politiques ont présenté de nouveaux candidats. Dans certaines communes, tous les candidats se sont présentés sans étiquette.

47. Les autorités ont informé la délégation chargée d'observer ces nouvelles élections que la CEC avait pleinement tenu compte des commentaires de la précédente mission d'observation du CPLRE. Toutes les mesures requises avaient été prises pour garantir la stricte régularité de l'opération électorale pendant la campagne comme le jour du scrutin. Des réunions et des séminaires avaient été organisés pour examiner avec les membres des commissions les irrégularités constatées aux élections municipales précédentes. M. Heydar Alyev, Président de la République, avait rencontré les responsables des organes exécutifs pour les mettre en garde contre toute ingérence dans le processus électorale et leur demander, par la même occasion, d'apporter toute l'assistance technique requise aux commissions électorales.

48. Bien que les nouvelles élections n'aient concerné que quelques communes, les membres de la délégation ont noté que les procédures de vote et de dépouillement s'étaient nettement améliorées depuis les premières élections municipales de décembre 1999. La gestion des élections a été régulière et impartiale, aucune restriction n'a été imposée aux citoyens qui souhaitaient participer aux élections en tant que candidats ou qu'électeurs, et la liberté de circulation, de réunion, d'association et d'expression a été respectée. Selon les chiffres officiels communiqués par le CEC, les élections partielles ont réuni un nombre de suffrages suffisant, et le taux de participation a atteint 48,2 pour cent des inscrits dans 74 communes, sauf l'arrondissement municipal de Narimanov. Il y a eu 566 élus parmi les candidats qui briguaient le suffrage des électeurs.

49. Trois villes, une bourgade et 70 villages couvrant 25 territoires électoraux se sont dotés de municipalités à la suite de ces élections partielles.

50. Conformément à l'alinéa premier de l'article 41 de la loi intitulée « Règles applicables aux élections municipales », les résultats ont été invalidés dans l'arrondissement municipal de Narimanov à Bakou, en raison d'un taux de participation inférieur à 25 pour cent des électeurs inscrits.

51. La CEC a déclaré que 2 665 organes élus (municipalités) s'étaient constitués à la suite des élections locales du 12 décembre 1999 et des partielles du 26 mars 2000, et qu'ils avaient commencé à appliquer le principe de l'autonomie locale.

IV. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

52. Etant donné que les municipalités viennent d'être mises en place, il est bien évidemment trop tôt pour formuler des commentaires détaillés sur le fonctionnement effectif des pouvoirs locaux en Azerbaïdjan.

Toutefois, à la suite des réunions tenues avec les autorités concernées, les représentants du Congrès ont relevé certains points qui pourraient entraver le développement futur d'un véritable système de démocratie locale dans le pays.

53. Ces points pourraient être résumés dans les recommandations suivantes:

a) Les autorités azerbaïdjanaises considéreraient les premières élections municipales organisées dans le pays comme le reflet manifeste de leur volonté de s'engager sur la voie de la démocratisation. Elles espéraient vivement qu'elles entraîneraient une accélération du processus d'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe. L'instauration d'élections municipales dans un pays qui, il y a quelques années encore, était soumis à un régime extrêmement autoritaire est un fait très important. Aussi l'élection de 2665 municipalités (97,2 %) au premier tour peut-elle être considérée comme un succès.

Cependant, il faut que certaines conditions soient remplies dans le processus électoral local. Outre les garanties juridiques indispensables à l'existence et au fonctionnement de ce processus, la mise en œuvre concrète de certains droits civils et politiques fondamentaux est capitale.

Les irrégularités observées au cours du scrutin du 12 décembre ne sauraient être qualifiées de mineures; elles ont entraîné l'annulation de certains résultats. La décision de tenir de nouvelles élections municipales dans plus de 70 communes peut être considérée comme une marque de confiance dans les vertus du système démocratique. Comme cela a été dit plus haut, même si l'organisation de nouvelles élections n'a concerné que quelques communes, la délégation du CPLRE a constaté une amélioration sensible des procédures de vote et de dépouillement par rapport aux premières élections nationales de décembre 1999.

Il semble que les électeurs manifestent encore de la réticence à participer aux élections municipales. Bien que le taux de participation minimal requis (25 %) ait été atteint dans la plupart des communes au premier tour, le taux de participation global n'a pas dépassé 55 % dans les deux élections.

Le nombre de candidats indépendants est remarquablement élevé. Sur les 2591 maires élus, 799 (soit 30,8 %) n'appartiennent à aucun parti politique. Il semble que certains partis d'opposition aient préféré présenter leurs candidats sous l'étiquette "indépendant" afin de ne pas être éliminés de la liste officielle des candidats.

L'ensemble de ces aspects doivent être tenus en considération lors de l'organisation de nouvelles élections locales.

b) Au moment des élections susmentionnées, il n'y avait, outre la Constitution de 1995, que deux lois en vigueur concernant les communes. Depuis lors, six autres textes législatifs importants ont été publiés. Il lui reste maintenant à améliorer la Constitution et la législation de manière à prendre en compte la totalité des principes fondamentaux inscrits dans la Charte européenne de l'autonomie locale et à appliquer ces principes, en vue de signer et de ratifier la Charte dans un proche avenir.

Il faut aussi que les projets de loi mentionnés au paragraphe II.6. notamment sur le statut de la ville de Bakou et le statut des élus locaux, soient bientôt adoptés afin de compléter le cadre juridique existant.

c) Les relations entre les pouvoirs locaux élus et les représentants des autorités centrales au niveau local sont un sujet de vive préoccupation. Les rapporteurs soulignent l'importance de préciser ces relations à l'avenir afin de distinguer clairement les fonctions et les responsabilités des organes concernés. Il faut espérer, pour clarifier la situation, que le projet de loi sur les relations entre les municipalités et les autorités déconcentrées du pouvoir exécutif central et le projet de loi sur leurs activités communes seront bientôt adoptés par le Parlement.

d) Le rôle du pouvoir central et ses relations avec les divers organes des collectivités locales ne devraient pas contrarier un renforcement de l'autonomie locale. En d'autres termes, le suivi et le contrôle exercés par le pouvoir central envers les communes devraient, en ce qui concerne leur portée, leur nature et leurs limites, porter uniquement sur la légalité des décisions, et non sur leur opportunité.

A cet égard, l'évaluation finale de la compatibilité des décisions locales avec la législation nationale devrait relever du pouvoir judiciaire.

e) L'administration de Bakou, centre métropolitain, mérite une attention particulière. La gestion d'une ville comme Bakou, qui compte plus de 2 millions d'habitants, devrait reposer sur une structure démocratique élue par les citoyens au suffrage direct. A cet égard, on peut difficilement admettre que l'administration du Grand Bakou soit assurée uniquement par les organes exécutifs déconcentrés, qui ne sont responsables devant aucun conseil local élu. Dans ce cadre, les relations administratives, juridiques et politiques entre le gouverneur de Bakou (nommé par le Président de la République), les représentants nommés dans les arrondissements et les organes municipaux élus doivent être clairement définies.

f) Comme cela a été indiqué à propos de la loi sur le statut des municipalités (cf. paragraphe 28), les rapporteurs estiment que les compétences et les ressources attribuées aux pouvoirs locaux sont très limitées et que les communes auront des difficultés à fournir des services efficaces aux citoyens dans ces conditions.

g) La répartition concrète des biens entre les organes de l'Etat et les communes est l'une des questions les plus difficiles à résoudre pour que la démocratie locale puisse réellement se développer en Azerbaïdjan.

A cet égard, il importe non seulement que des biens soient transférés aux autorités locales élues, mais en outre que les biens transférés constituent une ressource réelle, et pas seulement une source de dépenses supplémentaires.

h) Concernant le droit d'imposition des biens privés, il conviendrait de déterminer très rapidement et clairement quels biens peuvent être imposés par les collectivités locales sur la base de cartes et de listes précises, qui devraient être établies par les autorités de l'Etat en concertation avec les représentants des municipalités et tenir compte de leurs besoins.

i) Il reste beaucoup à faire dans le domaine de l'éducation et de la formation des responsables, qu'ils soient élus ou nommés. A cet égard, le CPLRE recommande qu'un programme spécial d'éducation et de formation, éventuellement mis en œuvre avec l'aide du Réseau européen des institutions de formation des collectivités territoriales (ENTO), soit élaboré à leur intention.

Les actions d'information menées par le Ministère de la Justice devraient être encore améliorées afin de faire prendre conscience aux citoyens de l'importance de la démocratie locale pour leur qualité de vie.

54. Il est certain que les accomplissements de la République d'Azerbaïdjan ne sont pas le seul critère qui intervienne dans la décision d'admettre ce pays au sein du Conseil de l'Europe; toutefois, la situation de la démocratie locale devrait indubitablement jouer un rôle important dans cette décision. La volonté du Parlement, du Président et de l'exécutif de mettre en place et de développer l'institution de l'autonomie locale dans la République d'Azerbaïdjan en tant qu'instrument de démocratisation, d'administration efficace et de décentralisation du pouvoir incite à l'optimisme pour l'avenir. Il faut espérer que l'adhésion de la République d'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe contribuera également à la démocratisation de la vie publique au niveau local. Le Congrès est tout disposé à concourir à la réalisation de cet objectif primordial par une intense activité de suivi fondée sur les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

ANNEXE I

RAPPORT SUR LES ELECTIONS LOCALES EN AZERBAÏDJAN tenues le 12 décembre 1999

Rapporteur : Alan Lloyd (Royaume-Uni, L)

I. INTRODUCTION

A la suite d'une invitation du Ministre des Affaires étrangères de l'Azerbaïdjan, une délégation du Congrès a observé les élections municipales le 12 décembre dans ce pays (voir annexe I). En qualité de rapporteur du Congrès sur la démocratie locale en Azerbaïdjan, M. Alan LLOYD a dirigé la délégation du CPLRE pour suivre le scrutin tout en collectant des renseignements sur les perspectives de la démocratie locale.

Le présent rapport présente à grands traits la situation politique avant de dresser le bilan de l'observation des élections. Après son adoption par l'organe compétent du Congrès, il devrait être soumis aux autorités azerbaïdjanaises. Par la suite, il sera joint en annexe à un rapport sur les perspectives de la démocratie locale en Azerbaïdjan, qui sera parachevé par M. Lloyd après une autre visite dans le pays du 9 au 12 mars 2000. Le Bureau du CPLRE adoptera le rapport final de M. Lloyd d'ici le printemps prochain en vue de le soumettre au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire.

Le Service des relations internationales de la Commission électorale centrale (CEC) s'est occupé de la logistique, des déplacements et de l'interprétation nécessaires pour la mission d'observation menée par la délégation en collaboration avec l'administration du Président. La délégation tient à remercier chaleureusement ces deux services pour leur excellent accueil et l'organisation parfaite de la visite. Elle a pu obtenir des renseignements sur le système électoral actuel et sur la période préélectorale aussi grâce aux réunions organisées par le Service des relations internationales (voir annexe 2) et à l'observation de plus de soixante bureaux de vote le jour du scrutin.

La délégation a notamment rencontré le Président de la République, le Président du Milli Mejlis (Assemblée nationale), le Président de la Commission électorale centrale et d'autres responsables azerbaïdjanais, ainsi que des candidats, des représentants de partis politiques et des observateurs locaux et internationaux. Une réunion avec les ambassadeurs des Etats membres du Conseil de l'Europe a aussi été organisée. Pendant sa visite en

Azerbaïdjan, la délégation a rencontré une délégation de l'Assemblée parlementaire. Un dîner de travail avec M. Georges CLERFAYT, rapporteur de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée a permis à M. Lloyd d'avoir avec celui-ci un échange de vues sur la situation dans le pays, et ce, avant les réunions de la délégation du CPLRE avec les autorités azerbaïdjanaises.

II. RENSEIGNEMENTS GENERAUX

La République d'Azerbaïdjan est devenue indépendante en 1991. Située dans la région transcaucasienne de la mer Caspienne, elle a des frontières communes avec l'Arménie, la Géorgie, l'Iran, la Fédération de Russie et la Turquie. Elle compte au total près de 7,8 millions d'habitants, dont 53% vivent dans des zones urbanisées. 83% de la population autochtone est azerie et la langue officielle est l'azeri. L'islam, qui est la religion principale, est pratiquée par plus de 80% de la population.⁷

Le PNB par habitant est de 3 18,5 dollars américains. Les principales sources de richesse sont le pétrole, le gaz naturel et les ressources minérales. La plupart des habitants restent pauvres selon les normes internationales. Les réformes économiques menées dans le pays bénéficient du soutien du FMI, de la BIRD et de la BERD. Une fois devenue indépendante, cette ex-république soviétique a établi des relations diplomatiques avec 134 pays. Elle a adhéré à trente organisations régionales et internationales et à 110 traités.⁸

Depuis l'indépendance, l'Azerbaïdjan a connu un certain nombre de troubles politiques, car deux Présidents élus ou en exercice ont été chassés du pouvoir en 1992 et en 1993. Le conflit territorial du Haut-Karabakh, qui a été livré contre l'Arménie et qui a fait plus de 20 000 morts est un autre facteur qui a influencé la stabilité politique. Les réfugiés ou les personnes déplacées en raison de ce conflit armé, dont le nombre serait supérieur à 900 000, connaissent de graves difficultés d'intégration dans leur milieu actuel. Tous ces facteurs économiques, sociaux et politiques ont compromis la mise en place d'une société démocratique dans le pays.

La Constitution azerbaïdjanaise est entrée en vigueur en 1995 après avoir été adoptée par un référendum organisé le même jour que des élections législatives. Celles-ci étaient les premières que le pays ait connu depuis l'indépendance. La Constitution institue un régime présidentiel fort, un Etat unitaire, séculier et démocratique fondé sur la prééminence du droit et la séparation des pouvoirs. Cependant, on peut se demander dans quelle mesure ce dernier principe servira de référence pour l'ensemble des institutions concernées.⁹ En d'autres termes, on peut penser que l'influence des caractéristiques centralisées du régime précédent se feront sentir pendant quelque temps encore.

L'Assemblée nationale (Milli Mejlis) se compose de 125 députés. Le Parti pour un nouvel Azerbaïdjan, parti majoritaire dirigé par le Président actuel, y occupe 53 sièges. En qualité de chef du pouvoir exécutif central, le Président de la République exerce une forte influence sur la vie politique. Il a le pouvoir de nommer le Premier Ministre, les ministres et les membres des organes exécutifs au niveau central et local. Le fait qu'il puisse décider de la tenue de référenda et d'élections législatives renforce sa position en cas de conflit avec le Parlement. En tant que Président, il exerce de jure et de facto un rôle dominant dans l'Etat.

⁷ Rapport 1996 sur le développement humain en Azerbaïdjan, élaboré par HABITAT II.

⁸ R. Bernhardt et M.A. Nowicki, *Rapport sur la conformité de l'Azerbaïdjan avec les normes du Conseil de l'Europe*, AS/Bur/Azerbaïdjan 1997/1.

⁹ *Idem*.

Son rôle dans la formation de la Commission électorale centrale est un autre exemple des pouvoirs étendus dont il dispose et qui peuvent avoir des conséquences considérables. La loi sur la Commission prévoit que la moitié des 24 membres de celle-ci sont nommés par le Parlement et le reste par le Président de la République. Cette disposition donne au Président sortant un avantage manifeste d'autant plus que le Parlement actuel est largement dominé par le parti présidentiel.

Compte tenu de ce qui précède, il faut observer que les pouvoirs locaux n'ont jamais été élus en Azerbaïdjan, mais ils étaient nommés par le Président de la République et représentaient le pouvoir central au niveau local (compétences déconcentrées). Il en va de même du gouverneur de Bakou, qui dirige l'administration déconcentrée de l'Etat dans la ville et les onze services administratifs d'arrondissement qui lui sont subordonnés. Il restera en fonction après l'élection de conseils municipaux dans l'ensemble des arrondissements. La délégation du CPLRE est préoccupée par les relations futurs entre les pouvoirs locaux élus et les représentants des autorités centrales affectés au niveau local. Elle souligne l'importance de clarifier ces relations afin de distinguer clairement les fonctions et les responsabilités concernées.

Il y a actuellement 2 665 collectivités locales dans le pays, soit un chiffre bien inférieur aux 4 500 entités qui existaient auparavant et dont le nombre a été réduit à la suite d'une consultation menée par les autorités centrales il y a quelques mois. Conformément aux dispositions transitoires de la Constitution, les élections municipales devaient être tenues dans les deux ans qui suivraient la date d'adoption de la Constitution, c'est-à-dire le 12 novembre 1997, mais elles ont été ajournées à plusieurs reprises jusqu'à ce que la date du 12 décembre 1999 ait été fixée.

III. LE CADRE JURIDIQUE

Les principaux textes législatifs qui régissent les élections municipales et les collectivités locales sont la loi sur les règles applicables aux élections municipales et la loi sur le statut des municipalités. Ces textes constituent un cadre satisfaisant pour mettre en place un système d'administration locale véritablement démocratique et efficace. Cependant, comme cela a déjà été mentionné, l'autonomie et la responsabilité des pouvoirs locaux et les relations de ceux-ci avec les autorités centrales ne sont pas claires. Ces points seront abordés dans le rapport final sur la démocratie locale en Azerbaïdjan.

Il convient de noter qu'à la veille des élections municipales, le Milli Mejlis a adopté deux textes de plus :

- la loi sur le référendum local
- la loi sur les services municipaux.

De plus, l'assemblée est saisie de plusieurs projets de loi. Pendant la visite de la délégation du CPLRE, trois d'entre eux ont été adoptés en deuxième lecture :

- un projet de loi sur les terres communales ;
- un projet de loi sur les finances municipales ;
- un projet de loi sur les biens municipaux.

La délégation a été informée que deux projets de plus ont été soumis à l'Assemblée : loi sur la répartition des compétences entre les municipalités et les représentations locales du pouvoir exécutif et loi sur le statut de la ville de Bakou.

Ces deux textes sont particulièrement intéressants aux yeux de la délégation, car ils pourraient fixer les grandes orientations de l'évolution du système de pouvoirs déconcentrés dans le pays. Cependant, la délégation n'a pas pu obtenir une copie de ces textes au cours de sa mission, bien qu'elle les aient demandé à plusieurs reprises.

Des chapitres ou des articles concernant l'autonomie locale figurent aussi dans les lois suivantes :

- Code foncier ;
- Code fiscal ;
- Loi sur la réforme agraire ;
- Loi sur la propriété.

IV. LES ELECTIONS MUNICIPALES

1. La période préélectorale

Selon les statistiques officielles fournies par la Commission centrale électorale, il y a plus de 4,3 millions d'électeurs enregistrés (la législation permet aux réfugiés et aux personnes déplacées de voter sur le lieu de leur enregistrement temporaire. Dans la pratique, la délégation du CPLRE n'a pas pu vérifier si cette disposition a véritablement été appliquée lors du scrutin. Il s'agissait d'élire les 21 087 membres des 2 665 conseils municipaux¹⁰ (chargés de gérer autant de communes). Vingt-six partis politiques ont pris part au scrutin (voir annexe 3). Une participation de 25% au moins était nécessaire pour que les élections soient valables.

Pour assurer le bon déroulement du scrutin, la Commission centrale a créé 74 commissions territoriales et 4 683 commissions de circonscription électorale.

Un Guide des élections a été diffusé avant les élections à l'ensemble des membres de ces organes. Le texte de cet ouvrage (qui existe aussi en anglais) présente le rôle et les responsabilités des organes électoraux, les modalités d'ouverture des bureaux de vote, le déroulement du scrutin, le dépouillement des bulletins, la rédaction du procès verbal et la communication des résultats définitifs.

La délégation du CPLRE a noté qu'environ 18% des membres des comités territoriaux appartenaient à des partis politiques et plus de 30% à des associations. Les commissions de circonscription comprenaient les représentants de 21 partis politiques. 90 500 personnes ont participé à l'organisation des élections et plus de 43 000 ont demandé à être enregistrées comme candidats. Près de 51% d'entre elles étaient indépendantes et 49% membres de partis politiques. La délégation du CPLRE a été informée que 35 600 des 43 000 personnes ont été enregistrées comme candidats (leur nom figurait sur les bulletins de vote) et qu'un nombre important de ces candidats appartenaient aux partis de la majorité.

¹⁰

Les maires sont élus par leur conseil municipal.

Des observateurs d'ONG nationales et de partis politiques, et des représentants des médias ont participé au scrutin. 27 865 observateurs, membres de partis politiques ou d'ONG, ont été accrédités par la Commission centrale et ont obtenu des papiers en conséquence. Trente-trois observateurs de pays étrangers et d'organisations internationales ont aussi été accrédités (voir annexe 4).

Outre la délégation du CPLRE, l'International Foundation for Electoral Systems (IFES), le National Democratic Institute (NDI – Etats-Unis), l'International Republican Institute (IRI), l'Institute for Democracy in Eastern Europe (IDEE – Etats-Unis) et des représentants de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique et d'Ouzbékistan ont observé les élections. L'OSCE n'a pas envoyé d'observateurs.

Pendant les rencontres, les autorités ont souligné que toutes les conditions nécessaires avaient été réunies pour favoriser une large participation de l'ensemble des partis politiques au scrutin. Le Président de la Commission centrale a fait remarquer que la Commission a beaucoup fait non seulement pour créer des commissions territoriales et de circonscription, mais aussi pour former leurs membres et informer la population sur les élections par le biais des médias et de publications spéciales. Selon les renseignements donnés par la Commission centrale, plus d'une trentaine d'instructions ont été élaborées à l'intention des commissions territoriales et de circonscription et 300 000 prospectus sur les élections ont été distribués à la population. Des cours spéciaux sur les élections ont été organisés à l'intention du personnel en collaboration avec l'IFES.

Par ailleurs, la campagne électorale menée par les candidats et les partis politiques s'est limitée pour l'essentiel aux quelques affiches que la délégation du CPLRE a vues sur les murs de bâtiments dans la ville. Les interviews réalisées par les membres du CPLRE dans les rues de Bakou ont confirmé que dans le centre-ville, la population avait été bien informée sur les futures élections, bien que certains électeurs connaissent mal leurs candidats et l'emplacement de leur bureau de vote.

L'ensemble des autorités centrales concernées ont affirmé que les conditions nécessaires avaient été réunies pour permettre une large participation politique aux élections. Cependant, un parti, le Parti de l'indépendance nationale, a déclaré vouloir boycotter les élections. Les autorités azerbaïdjanaises ne semblaient pas disposées à expliquer les raisons réelles de ce boycott.

La délégation était surprise que la Commission centrale n'ait pas signalé de problèmes particuliers sur la campagne électorale. Peut-être est-ce dû au fait que la plupart des candidats appartenaient aux partis majoritaires. Rares sont les plaintes qui se sont fait entendre quand la délégation a rencontré officiellement des représentants des partis politiques. Etant donné les tensions politiques qui accompagnent d'ordinaire une campagne électorale, la délégation a trouvé quelque peu "ambiguë" l'attitude dont les représentants ont fait preuve.

Selon des renseignements fournis par des observateurs étrangers, le Parti de l'indépendance nationale n'était pas le seul à ne pas participer aux élections municipales. D'autres partis n'ont même pas été enregistrés. La délégation a constaté que le Parti démocrate d'Azerbaïdjan n'a pas pris part aux élections locales en tant que tel alors même qu'il détient six sièges à l'Assemblée Nationale. Les observateurs du Parti de l'indépendance nationale ont fait savoir que s'ils boycottaient les élections, c'était essentiellement parce qu'ils n'étaient pas certains qu'elles ne seraient pas truquées.

Certains observateurs internationaux rencontrés par la délégation avant le jour du scrutin sont allés jusqu'à affirmer que les résultats étaient déterminés bien avant les élections. Ils ont exprimé un certain nombre de critiques au sujet des pressions exercées sur l'opposition par la majorité au pouvoir, des obstacles créés pour l'enregistrement de candidats, de la discrimination prévalant dans la presse et la radiodiffusion, etc.

2. Le jour du scrutin

Le 12 décembre, la délégation s'est répartie en cinq équipes, dont deux étaient affectées à Bakou, et les autres à trois régions situées au nord, à l'ouest et au sud-ouest de la capitale. Chaque équipe s'est rendue dans environ dix bureaux de vote et auprès de certaines commissions territoriales. Elles ont observé le scrutin et le dépouillement des voix dans un ou deux bureaux de vote.

Dans l'ensemble, le scrutin s'est déroulé paisiblement et sans incident. Les observateurs de différents partis politiques (qu'ils soient de la majorité, de l'opposition ou indépendants) et d'associations étaient présents dans de nombreux bureaux de vote. Le climat était en général calme, détendu et bon enfant.

Un certain nombre d'irrégularités graves ont néanmoins été observées :

- des personnes non autorisées étaient présentes dans les bureaux de vote et gênaient le travail des assesseurs et des électeurs ;
- le nombre de signatures figurant sur la liste électorale ne coïncidait pas toujours avec le nombre de bulletins trouvés dans l'urne ;
- des cas de bourrage d'urnes ;
- l'intervention de présidents de commissions de circonscription pensant bien faire pour "encourager" à voter ;
- le recours non licite à des urnes mobiles ;
- une mauvaise gestion des bulletins non utilisés ;
- l'obstruction de l'action de certains observateurs locaux ;
- l'adjonction d'électeurs supplémentaires sur la liste officielle le jour du scrutin ;
- des retards fréquents de l'ouverture de bureaux ;
- l'apposition de propagande électorale à l'intérieur des bureaux de vote ;
- des manipulations de bulletins pendant le scrutin ;
- des problèmes pendant le dépouillement ;
- un vote en famille ; et
- des urnes laissés sans surveillance.

3. Le lendemain du scrutin

Le lendemain du scrutin, la délégation a rencontré le président de la Commission électorale centrale et ses membres et leur a fait part des principaux résultats de l'observation des élections. Elle aussi vu des observateurs locaux et internationaux. Les conclusions des observateurs locaux divergent beaucoup selon leur appartenance politique. Les représentants de la majorité au pouvoir n'ont pas constaté d'irrégularités graves et ont déclaré que les élections étaient équitables, démocratiques et conformes à la loi. En revanche, une partie de l'opposition, notamment le parti Musavat et le Parti de l'indépendance nationale et plusieurs associations, ont affirmé que les élections ne pouvaient être considérées comme démocratiques et équitables, étant donné le nombre élevé de violations de loi, voire de fraudes, notamment s'agissant du quorum des électeurs. Les observateurs locaux et internationaux ont dénoncé un grand nombre d'irrégularités pendant le scrutin et la période préélectorale (voir ci-dessus).

Après ces réunions, le 13 décembre, M. Lloyd a fait, au nom de la délégation du CPLRE, une déclaration à la presse (voir annexe 5), qui conclut notamment qu'"en adoptant un cadre législatif pour les élections municipales, les autorités azerbaïdjanaises ont clairement indiqué qu'elles voulaient emprunté la voie des réformes démocratiques. Néanmoins, des leçons doivent être tirées pour l'avenir, notamment en vue des élections législatives de 2000. La sécurité et le bien-être futurs de l'Azerbaïdjan dépendent de l'amélioration du processus démocratique". La délégation a aussi confirmé qu'elle souhaite élaborer et diffuser un rapport sur les élections une fois que les résultats officiels auront été publiés.

V. LES RESULTATS DES ELECTIONS

Après les élections, le Service des relations internationales de la Commission électorale centrale a communiqué au Secrétariat du Congrès les renseignements généraux suivants :

- les élections sont terminées dans 2 591 communes ;
- 52,6% des 4 312 265 électeurs enregistrés sur les listes électorales ont participé au scrutin ;
- un conseil municipal a été élu dans 51 grandes villes, 8 arrondissements urbains, 123 villes et 2 409 villages ;
- les résultats ont été annulés dans 60 communes par décision de la Commission centrale et de certaines commissions territoriales en raison de graves violations qui pouvaient influencer le résultat du scrutin et du dépouillement (dans 166 bureaux de vote). Le Secrétariat du CPLRE a constaté que cette décision concerne les arrondissements, grandes villes, villes et villages suivants :
Narimanov, Tovuz, Oghuz et Chamakhi, Iasamal, Sabail, Bilasuvar, Gakh, Guba, Zagatala, Goïtchai, Saatli, Hadjigabul, Chaki, Khatchmaz et Adnali ;
- les élections ne sont pas terminées dans 16 municipalités en raison d'une participation insuffisante des électeurs ;
- selon la loi sur les règles applicables aux élections municipales, de nouvelles élections seront organisées dans 76 communes¹¹ ; et

¹¹ Les nouvelles élections ont été fixées pour le 26 mars 2000. Le Congrès a été invité par le Ministre des Affaires Etrangères à envoyer une délégation pour les observer.

- 57,46% des 20 456 candidats ont été élus conseillers municipaux.

En dépit de la campagne d'information des électeurs, la Commission centrale a fait savoir que certains membres de commissions électorales connaissaient mal les dispositions de la loi, si bien que celle-ci n'a pas été appliquée de la même manière dans tout le pays. Elle a proposé des mesures supplémentaires pour éduquer et former les membres des commissions territoriales élus pour cinq ans. Elle a l'intention d'organiser des cours spéciaux à l'intention des membres de commissions électorales, en collaboration avec l'Académie de l'administration près le Président de la République.

Selon la Commission centrale, les remarques sur les élections et les irrégularités qui l'ont accompagnée, faites par les observateurs de pays étrangers et d'organisations internationales, notamment les délégués du CPLRE, ont permis et permettront d'améliorer l'activité des commissions électorales et d'éliminer les irrégularités à l'avenir, en particulier pour la tenue d'élections législatives démocratiques en 2000. L'on peut remarquer que l'annulation des résultats des élections dans certaines communes a été décidée par la CEC sur la base des indications de la délégation du CPLRE.

Le 11 janvier 2000, M Nizami Suleïmanov, Président du Parti de l'indépendance azerbaïdjanaise, a adressé, au nom de onze autres parties politiques, une lettre à M. Haller, Greffier de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans laquelle il dénonce "(...) la falsification totale des élections municipales et le non-respect des [observations formulées par les] organisations internationales au sujet de la loi sur [les règles applicables aux] élections municipales (...)".

VI. CONCLUSIONS

Les premières élections municipales organisées dans le pays étaient considérées par les autorités azerbaïdjanaises comme le reflet manifeste de leur volonté de s'engager sur la voie d'un processus de démocratisation. Elles ont suscité des attentes très vives liées à l'accélération du processus d'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe. L'on ne peut pas nier que la tenue d'élections municipales représente une première étape, très importante, pour faire de l'autonomie locale un élément essentiel de la société démocratique.

Cependant, il faut que certaines conditions soient remplies. Outre les garanties juridiques indispensables pour l'existence et le fonctionnement des collectivités locales, la mise en œuvre pratique de certains droits et libertés politiques fondamentaux comme la liberté d'expression, d'association et de réunion est capitale.

Un premier examen de la Constitution et des textes législatifs concernant les pouvoirs locaux montre que la République d'Azerbaïdjan s'est réellement attachée ces dernières années à incorporer dans la législation interne un certain nombre de principes de la Charte européenne des l'autonomie locale et de la Convention européenne des droits de l'homme. Le concept même d'autonomie locale et sa portée, la protection de la délimitation géographique des collectivités locales, une structure administrative appropriée des pouvoirs locaux, les conditions d'exercice des responsables élus et nommés, le suivi et le contrôle administratifs, les ressources financières des communes, le droit d'association et la protection juridique de l'institution de l'autonomie locale, tous ces points sont régis par la Constitution et les lois pertinentes en relative conformité avec les valeurs démocratiques consacrées par les principes de la Charte européenne. Il semble que le Parlement et le pouvoir exécutif souhaitent réellement s'appuyer sur des pouvoirs locaux démocratiquement élus pour favoriser une démocratisation, une administration effective et une décentralisation du pouvoir.

Ceci dit, le rôle du Président de la République, chef de l'exécutif central, et ses relations avec les diverses collectivités locales, ne doivent pas contrarier un renforcement de l'autonomie locale. En d'autres termes, la portée, la nature et les limites du suivi et du contrôle exercé par le pouvoir central sur les

communes doivent être clairement définies. A cet égard, l'évaluation finale sur la compatibilité des décisions locales avec les intérêts nationaux doit relever du pouvoir judiciaire si l'on veut constituer des institutions locales véritablement démocratiques.

A cet égard, l'administration de Bakou, centre métropolitain, mérite une attention particulière. Les modèles appropriés de gestion démocratique et efficace de villes qui comptent plus de 2 millions d'habitants comme Bakou sont d'ordinaire fondés sur le principe de la fédération d'entités plus petites qui constituent la zone métropolitaine, de manière à assurer une bonne représentation géographique et une administration efficace. Dans ce cadre, les relations administratives, juridiques et politiques entre le gouverneur de Bakou (nommé par le Président de la République), les conseils élus et les représentants nommés d'arrondissement doivent être clairement définies. Actuellement le gouverneur de Bakou n'est responsable devant aucun conseil élu. L'ensemble de ces questions feront l'objet d'un examen approfondi dans le rapport "politique" qui sera élaboré après la deuxième visite du Rapporteur à Bakou.

Suite aux élections, la déclaration de presse que M. Lloyd a fait au nom de la délégation du CPLRE a semblé décevoir les autorités azerbaïdjanaises. Celle-ci en ont néanmoins pris bonne note et ont exprimé le souhait de poursuivre la coopération de la domaine des collectivités locales. Elles ont souligné qu'il reste beaucoup à faire dans le domaine de l'éducation et de la formation des responsables, qu'ils soient élus ou nommés. La délégation du CPLRE recommande en conséquence qu'un programme spécial d'éducation et de formation, éventuellement mis en œuvre avec l'aide de l'ENTO, soit élaboré à leur intention.

La délégation du CPLRE confirme que le rapport sur les élections municipales doit être considéré comme faisant partie d'un processus en cours et que la rapport politique final au Congrès devra être rédigé en tenant compte de l'ensemble des progrès législatifs et pratiques enregistrés dans le pays.

OBSERVATION DES ELECTIONS LOCALES EN AZERBAÏDJAN

12 DECEMBRE 1999

DELEGATION DU CPLRE

Membres

Mr Joseph BORG (Malte, R)
Dr Gerhard ENGEL (Allemagne, R)
M. Jean-Claude FRECON (France, L)
M. Alan LLOYD (Royaume-Uni, L)
M. Guy MILCAMS (Belgique, L)
M. Fabio PELLEGRINI (Italie, L)
Mr Sofocolis SOFOCLEOUS (Chypre, L)
M. Riccardo VENTURINI (Saint Marin)

Expert

Prof. Rusen KELES (Membre turque du Comité d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale)

Secrétariat

M. Riccardo PRIORE
M. Ivan VOLODIN

Programme de visite de la délégation du CPLRE
en Azerbaïdjan

(9 – 13 décembre 1999)

LISTE DES PARTIS AYANT DESIGNÉ DES CANDIDATS AUX MUNICIPALES

Parti pour un nouvel Azerbaïdjan
Parti de l'indépendance nationale d'Azerbaïdjan
Parti Musavat (de l'égalité)
Parti – Front populaire d'Azerbaïdjan
Parti démocrate pour l'indépendance de l'Azerbaïdjan
Parti communiste d'Azerbaïdjan
Parti social-démocrate d'Azerbaïdjan
Parti "Ana Vatan" (de la Mère patrie)
Parti pour un Azerbaïdjan indépendant
Parti pour le bien-être de l'Azerbaïdjan
Parti des compatriotes d'Azerbaïdjan
Parti démocrate des propriétaires d'Azerbaïdjan
Parti de l'unité d'Azerbaïdjan
Parti pour la solidarité des citoyens
Parti national du Congrès
Parti des républicains d'Azerbaïdjan
Parti des paysans d'Azerbaïdjan
Parti pour un Etat national d'Azerbaïdjan
Parti communiste uni d'Azerbaïdjan
Parti libéral-démocrate d'Azerbaïdjan
Parti d'Azerbaïdjan pour une démocratie éclairée
Parti populaire d'Azerbaïdjan
Parti pour la justice sociale
Parti libéral d'Azerbaïdjan
Parti démocrate populaire d'Azerbaïdjan
Parti unifié d'union nationale d'Azerbaïdjan

LISTE DES OBSERVATEURS INTERNATIONAUX
AYANT PARTICIPE A L'OBSERVATION DES ELECTIONS MUNICIPALES
EN REPUBLIQUE D'AZERBAIDJAN

Conseil de l'Europe :

Alan LLOYD
Guy MILCAMPS
Joseph BORG
Gerhard ENGEL
Jean-Claude FRECON
Fabio PELLEGRINI
Sofoclis SOFOCLEOUS
Riccardo VENTURINI
Rusen KELES
Riccardo PRIORE
Ivan VOLODINE

IFES :

Şehla MAHMUDOVA
Feride BABAYEVA
Afiq CAHANGIROV
Michael SVETLIC
Alan WALL
Roger THOMAS

IRI, BRI :

John ALVIS
Emin ABDULLAYEV

Ambassade des Etats-Unis :

Azad DAŞDEMİR
Sherri HOLLIDAY
Craig DICKER
Crystal ERWIN
Anadolu Ajansi :
Muterem ERKUL
Cağ AkseI ATAY

NDI :

Peter Van PRAAGH
Mehriban MAMMADOVA
Cara ABERCROMBIE
Minaya SAFAROVA

Ambassador of Uzbekistan : Abduraxmanov Abdugafur Sattarov

Les élections locales en Azerbaïdjan: une étape vers l'autonomie locale, mais un scrutin entaché d'irrégularités

STRASBOURG, 17.12.99 – Alan LLOYD(Royaume-Uni), le chef de la délégation du CPLRE chargée de l'observation des élections municipales en Azerbaïdjan, a déclaré, au nom de la délégation :

"Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du CONSEIL DE L'EUROPE (CPLRE) a envoyé une mission d'observation aux élections municipales organisées le 12 décembre 1999 dans la République d'Azerbaïdjan. Les conclusions des observateurs sont intégrées au rapport sur les perspectives de l'autonomie locale en Azerbaïdjan établi par le CPLRE en vue de l'adhésion de ce pays au Conseil de l'Europe. La mission d'observation a travaillé en coordination avec d'autres observateurs internationaux.

La délégation du CPLRE profite de cette occasion pour remercier les autorités azerbaïdjanaises de leur chaleureuse hospitalité et de l'organisation très efficace de leur visite.

La délégation se félicite de la tenue de ces élections qui représentent une première étape vers l'autonomie locale.

Voici en résumé les principales conclusions de la mission d'observation:

Le CPLRE a visité une soixantaine de bureaux de vote. Alors que l'atmosphère générale était calme, ouverte et amicale, la délégation a observé plusieurs irrégularités graves, de nature à compromettre les résultats des élections.

Les principales irrégularités constatées sont les suivantes:
des personnes non autorisées présentes dans les bureaux de vote pour gêner le travail des agents électoraux et le vote des électeurs;

un décalage entre les signatures figurant sur la liste des électeurs et les bulletins trouvés dans l'urne;

la présence de bulletins excédentaires dans les urnes;

le vote au moyen d'une urne portable d'électeurs non autorisés;

une mauvaise gestion des bulletins non utilisés;

l'addition de nouveaux électeurs sur la liste électorale officielle le jour même du scrutin.

La délégation du CPLRE estime qu'en adoptant une base législative pour les élections municipales, les autorités de la République d'Azerbaïdjan ont manifesté clairement leur volonté de s'engager sur la voie des réformes démocratiques. Cependant, il y a des leçons à tirer pour l'avenir, notamment pour les élections parlementaires de 2000. La sécurité et le bien-être futurs de l'Azerbaïdjan dépendent de nouveaux progrès en matière de démocratisation.

Le CPLRE établira et diffusera un rapport provisoire sur les élections après la publication des résultats officiels."

A l'attention de M. Alan Lloyd,
Chef de la délégation du Congrès des pouvoirs locaux
et régionaux de l'Europe qui a observé
les élections municipales
en République azerbaïdjanaise

Monsieur,

Nous avons déjà informé les organes gouvernementaux compétents de votre intention de vous rendre en Azerbaïdjan en mars 2000, de rencontrer des représentants du gouvernement à Bakou et de consulter des projets de textes de loi.

Veillez trouver ci-joint (annexe 1) les résultats des élections municipales qui se sont tenues le 12 décembre. Comme vous le savez, des élections partielles seront organisées dans certaines communes par décision de la commission électorale centrale (CEC).

Je tiens à ajouter que 26 partis politiques ont participé à ces élections. Elles n'ont d'ailleurs été boycottées par aucun parti. En effet, même le Parti de l'indépendance nationale, qui avait déclaré qu'il boycotterait les élections, était représenté par des centaines de candidats: il a participé à la formation des commissions dont les membres sont choisis par tirage au sort et 83 de ses candidats ont été élus dans les communes. Cela ressort clairement des statistiques ci-jointes (annexe 2) concernant la participation des partis politiques aux élections.

Il convient de noter que des déclarations, recours et plaintes émanant de partis politiques et de syndicats nationaux et locaux ont été adressés à la CEC au sujet de la formation de commissions électorales territoriales et locales (CET et CEL) avant les élections, des décisions et mesures prises par ces commissions, et des irrégularités qui auraient entaché le vote et le dépouillement des bulletins.

La CEC a examiné attentivement les recours et plaintes et en a communiqué certains aux CET compétentes et aux organes de protection de la loi pour enquête.

Les membres de la CEC et les employés du secrétariat de la CEC ont été étroitement associés aux enquêtes sur les recours et plaintes. Ils se sont rendus à cette fin dans plus de 60 villes et régions de la République.

Des chefs de partis politiques et des dirigeants syndicaux ont été reçus par des responsables et des membres de la CEC et des employés du secrétariat de la CEC pour discuter de questions électorales.

Les résultats des enquêtes ont été examinés lors des réunions de la CEC et des CET et des décisions ont été prises en conséquence. Ainsi, on a annulé les résultats des tirages au sort effectués pour désigner les membres des CET des circonscriptions de Yasamal (ville de Bakou, 4 membres) et de Shaki (20 membres) et les membres des CEL des circonscriptions d'Azizbayov (3 membres), de Surakhani (ville de Bakou, 10 membres), de Kapaz (12 membres) et de Nizami (13 membres), dans la ville de Ganja, et de Gazakh (32 membres); dans toutes ces circonscriptions, de nouveaux membres ont été désignés.

Par ailleurs, comme nous vous l'avons déjà indiqué, dans un certain nombre de communes, les élections ne se sont pas déroulées entièrement ou ont été invalidées en raison d'irrégularités: dans le district de Narimanov (à Bakou), dans les villes d'Oghuz, de Tovuz et de Shamakhi, et dans des villes et villages des districts de Balakan, Bilasuvar, Gakh, Guba, Zagatala, Goychay, Lankaran, Masalli, Saatli, Sabirabad, Salyan, Hajigabul, Shaki et Xachmaz, et de quelques autres districts.

La CEC a décidé que le 26 mars 2000, des élections partielles auraient lieu dans 76 communes (soit 178 bureaux de vote) réparties dans 26 circonscriptions. Elle a pris cette décision en application de sa législation car dans ces communes, les élections étaient incomplètes ou entachées d'irrégularités propres à influencer les résultats.

Enfin, la commission électorale centrale de la République azerbaïdjanaise tient à vous exprimer sa gratitude pour votre dévouement en faveur de la démocratisation des élections dans notre pays.

Veillez agréer, Monsieur, nos meilleures salutations.

Jafar Valiyev,
Président de la Commission électorale centrale
de la République azerbaïdjanaise.

**The results of the voting on Municipal Elections
Held in December 12, 1999 in the Republic of Azerbaijan**

Names and numbers of election territories	The number of municipalities within the election territory	Number of municipalities with completed elections and valid returns	Number of polling stations in the municipal territory	Total number of voters on the voters list in the polling stations	Number of voters taking part in the voting		Number of candidates to the municipality	Total number of votes for the candidates	Number of persons elected to the municipality
					in figure	percent, %			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Binagadi Election Territory # 1	4	4	108	132850	67003	50.4	196	713758	62
Garabaghi Election Territory # 2	9	9	46	59820	31370	52.4	181	283197	101
Azizbayov Election Territory # 3	10	10	57	70726	34338	48.6	183	254810	118
Yasinski Election Territory # 4	1	1	94	125388	52505	41.9	68	639952	19
Marimamov Election Territory # 5 *	1								
Nasirli Election Territory # 6	1	1	80	104364	50731	48.6	34	632159	19
Nizami Election Territory # 7	2	2	80	98144	51426	52.4	84	645138	32
Sahunchu Election Territory # 8 **	10	8	70	97187	37054	38.1	253	390378	104
Sabail Election Territory # 9	3	3	42	45154	17953	39.8	147	165072	39
Surakhani Election Territory # 10	6	6	73	96575	49858	51.6	170	598945	84
Khatai Election Territory # 11	2	2	110	141492	52797	37.3	92	422348	30
Kapaz Election Territory # 12	2	2	56	72639	44420	61.2	76	593874	28
Nizami Election Territory # 13	1	1	48	53756	36579	68.0	64	527206	19
Sungayli Election Territory # 14	3	3	140	168768	89230	52.9	107	944395	45
All-Bayramli Election Territory # 15	2	2	26	35293	17921	50.8	72	218166	26
Yeddiada Election Territory # 16 **	32	31	57	63644	30659	48.2	477	244311	271
Lankaran Election Territory # 17	64	64	106	104155	68401	65.7	755	475960	554

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Minqachevir Election Territory # 18	1	1	48	49768	20082	40.4	57	212050	19
Shaki Election Territory # 20	66	66	106	96226	52856	54.9	764	338169	524
Absheron Election Territory # 21	15	15	45	49043	36480	74.4	224	240475	147
Aqjuban Election Territory # 22	8	8	28	26308	16035	61.0	126	102817	80
Aqjubash Election Territory # 23 **	52	51	61	49670	29202	58.8	525	165315	421
Aqhestafa Election Territory # 24	23	23	38	42059	26413	62.8	502	196176	217
Aqhesu Election Territory # 25 **	58	56	63	36280	22874	63.0	512	126791	398
Aqjabadi Election Territory # 26	46	46	68	65990	41005	62.1	520	230892	392
Astara Election Territory # 27	49	49	61	46164	36757	79.6	456	189041	376
Balakan Election Territory # 28 **	24	20	37	40659	23334	57.4	509	190091	186
Beydagan Election Territory # 29	40	40	54	53323	34706	65.1	719	245745	348
Barda Election Territory # 30	110	110	124	90228	62017	68.7	1269	396265	762
Bilasuvar Election Territory # 31 **	26	23	50	44537	27784	62.4	496	208424	207
Gazakh Election Territory # 32 **	22	21	41	43031	24505	56.9	301	134837	197
Gakh Election Territory # 33 **	53	48	55	31798	19429	61.1	567	96186	324
Gabala Election Territory # 34	55	55	65	46837	31248	66.7	768	179874	413
Gobustan Election Territory # 35	26	26	34	18065	11411	63.2	282	59159	194
Guba Election Territory # 36 **	101	99	118	74428	37873	50.9	1073	189653	732
Gusar Election Territory # 38	68	68	74	41388	28155	68.0	852	142736	496
Dashkasan Election Territory # 39	32	32	43	16143	11118	68.9	251	55813	210
Davachi Election Territory # 40	33	33	45	25837	18240	70.6	312	117357	233
Zaqatala Election Territory # 41 **	31	29	62	57209	33777	59.0	495	219154	255
Zardab Election Territory # 43	41	41	44	27357	17816	65.1	394	72755	313
Inishli Election Territory # 44 **	49	48	78	63777	48786	76.5	721	378861	412
Ismailli Election Territory # 45	67	67	75	42460	25652	60.4	725	128943	411
Yardimli Election Territory # 46	62	62	70	24457	18567	75.9	809	90600	424
Kurdanir Election Territory # 48	61	61	76	49893	30450	61.0	583	178052	463

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gadabay Election Territory # 49	44	44	51	50683	30930	61.0	682	178916	392
Goranboy-Naftalan Election Territory # 5	55	55	74	57832	43847	75.8	531	245359	437
Goychay Election Territory # 51 **	41	39	63	53081	32087	60.4	555	237696	325
Lerik Election Territory # 53 **	99	93	98	30852	19497	63.2	910	94012	586
Masalli Election Territory # 54 **	106	101	123	96345	52513	54.5	1689	378996	795
Neftchala Election Territory # 55	27	27	41	41894	22848	54.5	440	125881	231
Oghluz Election Territory # 56 **	31	30	33	18103	10910	60.3	454	57387	218
Saatli Election Territory # 57 **	42	37	53	50157	27880	55.6	687	200015	313
Sabirabad Election Territory # 58 **	75	65	88	80068	41686	52.1	889	275450	531
Salyan Election Territory # 59 **	45	43	64	59024	30223	51.2	739	170725	355
Samukh Election Territory # 60	35	35	40	29877	17934	60.0	393	104998	277
Siyazan Election Territory # 61	14	14	22	16913	8556	50.6	152	56551	102
Tartar Election Territory # 62	43	43	51	44586	28318	63.5	427	158215	359
Toviz Election Territory # 63 **	62	53	72	60160	41916	69.7	748	293213	421
Ujar Election Territory # 64 **	29	27	42	38799	21493	55.4	345	141884	227
Fuzuli Election Territory # 65	18	18	33	15422	9945	64.5	185	49551	162
Khanlar Election Territory # 66	30	30	39	32857	18209	55.4	435	120540	234
Khachmaz Election Territory # 67 **	61	58	79	71469	40441	56.6	687	235573	490
Khizi Election Territory # 68	12	12	12	6207	3147	50.7	105	12520	82
Hajigabul Election Territory # 71 **	23	21	32	29222	14998	51.3	236	98750	171
Jalilabad Election Territory # 73 **	119	118	143	87364	49632	56.8	1631	346153	838
Shamakhal Election Territory # 74 **	50	48	51	25523	15355	60.2	502	85959	350
Shankir Election Territory # 75 **	57	56	100	105068	62415	59.4	638	364932	476
Nakhchivan Election Territory # 77	1	1	32	35478	21370	60.2	42	287620	17
Babak Election Territory # 78	39	39	51	39774	33328	83.8	362	208923	313
Ordubad Election Territory # 79	17	17	30	23198	12726	54.9	230	84701	137
Sadarak Election Territory # 80	2	2	6	7009	4338	61.9	48	30315	20

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jilfa Election Territory # 81	25	25	29	18145	15056	83,0	227	116630	181
Shahbaz Election Territory # 82	25	25	25	10976	8240	75,1	234	34208	175
Shaur Election Territory # 83	68	68	82	62159	43027	69,2	796	237767	534
Total:	2667	2591	4515	4021135	2301682	57,2	33780	17669370	20454

* By-elections were appointed on March 26, 2000 in all election territories in which the election returns were canceled.

** By-elections were appointed on March 26, 2000 in some municipalities with incomplete or invalidated elections in the election territories.

J. Valiyev

**Chairman
of the Central Election Commission
of the Republic of Azerbaijan**

Annex 2 - The information on party membership of the citizens elected on December 12, 1999 to municipalities within the election territories of the Republic of Azerbaijan

- 1: Names and numbers of election territories
- 2: Number of persons elected
- 3: New Azerbaijan Party
- 4: Azerbaijan Popular Front Party
- 5: Musavat Party
- 6: Azerbaijan Social-Welfare Party
- 7: "Ana Vatan" Party
- 8: Azerbaijan Republicans' Party
- 9: Azerbaijan Popular Party
- 10: Azerbaijan Communist Party
- 11: Citizens' Solidarity Party
- 12: Azerbaijan National Independence Party
- 13: Azerbaijan Democratic Owner's Party
- 14: Azerbaijan Liberal Party
- 15: Azerbaijan Popular Democratic Party
- 16: Azerbaijan Peasant's Party
- 17: Common Azerbaijan National Union Party
- 18: Independent Azerbaijan Party
- 19: Azerbaijan Compatriot's Party
- 20: Azerbaijan National Statehood Party
- 21: Azerbaijan Democratic Independence Party
- 22: Azerbaijan Democratic Enlightenment Party
- 23: Azerbaijan Social-Democratic Party
- 24: Social-Justice Party
- 25: National Congress Party
- 26: Union Party
- 27: Azerbaijan Liberal-Democratic Party
- 28: Azerbaijan Common Communist Party
- 29: I m p a r t I a l

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	
Binagadi Election Territory # 62		13	5	2	0	0	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	36
I																													

Garadagh Election Territory # 101	35	4	2	7	4	3	2	0	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	9
Azizbayov Election Territory #3	118	11	2	4	5	1	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	89
Yasamal Election Territory # 4	19	6	1	1	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Narimanov Election Territory # 5 *																													

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
Nasimi Election Territory # 6	19	2	0	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12
Nizami Election Territory # 7	32	19	2	3	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Sabunchu Election Territory #8 **	104	25	5	11	3	2	1	0	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	49
Sabail Election Territory # 9	39	4	6	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23
Surakhani Election Territory # 10	84	73	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	5
Khatai Election Territory # 11	30	7	3	3	1	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
Kapaz Election Territory # 12	28	13	4	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Nizami Election Territory # 13	19	10	4	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Sumgayit Election Territory # 14	45	4	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	36
Ali-Bayramli Election Territory # 15	26	11	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	9
Yevlakh Election Territory # 16	271	81	7	3	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	172
Lankaran Election Territory # 17	554	156	11	7	6	1	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	368
Mingachevir Election Territory # 18	19	6	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Shaki Election Territory # 20	524	327	10	25	0	0	0	0	0	0	3	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	150
Absheron Election Territory # 21	147	21	5	1	0	0	1	1	0	2	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	110
Aghdam Election Territory # 22	80	54	2	7	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Aghdash Election Territory # 23	421	60	13	15	9	18	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	303
Aghstafa Election Territory # 24	217	54	18	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	140
Aghsu Election Territory # 25 **	398	304	6	4	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	79

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Shamakhi Election Territory # 74	350	269	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	72
**																																					
Shamkir Election Territory # 75	476	365	10	7	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	87	
**																																					
Nakhchivan Election Territory # 77	17	7	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	
Babak Election Territory # 78	313	61	10	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	237	
Ordubad Election Territory # 79	137	52	10	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	72	
Sadarak Election Territory # 80	20	18	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1		
Julfa Election Territory # 81	181	137	3	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36	
Shahbuz Election Territory # 82	175	67	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	107	
Sharur Election Territory # 83	534	290	19	9	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	213		
T o t a l :		20454	830	754	618	285	14	60	25	29	64	83	27	6	0	7	0	10	1	0	3	8	10	2	23	15	1	27	9951								

* By-elections were appointed on March 26, 2000 in all election territories in which the election returns were canceled.

** By-elections were appointed on March 26, 2000 in some municipalities with incomplete or invalidated elections in the election territories.

J. Valiyev
Chairman of the Central Election Commission of the Republic of Azerbaijan

ANNEXE II - RAPPORT DE LA DÉLÉGATION DU CPLRE POUR L'OBSERVATION DES ÉLECTIONS LOCALES PARTIELLES DU 26 MARS 2000 EN AZERBAÏDJAN

Rapporteur: Guy Milcamps (Belgique, L)

I. Introduction

Répondant à l'invitation officielle du ministère azerbaïdjanais des Affaires étrangères, une délégation du CPLRE s'est rendue en Azerbaïdjan du 24 au 28 mars 2000 pour observer les élections partielles du 26 mars. Elle était composée comme suit:

M. Jean-Claude Frecon, chef de la délégation (France, L)
M. Joseph Borg (Malte, R)
M. Guy Milcamps, co-rapporteur sur la démocratie locale (Belgique, L)
M. Fabio Pellegrini (Italie, L)
M. Rusen Keles, expert (Université d'Ankara, Turquie)
M. Ivan Volodin, membre du Secrétariat du CPLRE, accompagnait la délégation.

Le rapport d'observation des élections locales partielles du 26 mars en Azerbaïdjan sera parachevé après la publication officielle des résultats*

II. Programme de la visite

Le Département Relations internationales de la Commission électorale centrale (CEC) s'est occupé de la logistique, du transport des délégués et des services d'interprétation.

Il était prévu au programme que les délégués rencontreraient les présidents et des membres de la CEC, des commissions électorales territoriales et de circonscription, ainsi que les candidats et des observateurs internationaux et nationaux (voir annexe I). M. Jean-Claude Frécon, chef de la délégation du CPLRE, a fait une déclaration à la conférence de presse organisée le 27 mars.

III. Généralités

De nouvelles élections ont été organisées dans l'arrondissement municipal de Narimanov (Bakou) et dans les 74 communes où les résultats des premières élections municipales générales (12 décembre 1999) avaient été annulés par la CEC en raison d'irrégularités graves ou pour cause de participation électorale insuffisante.

M. Valyev, président de la CEC, a informé les délégués que, après l'invalidation des résultats du scrutin dans les municipalités concernées, de nouvelles commissions électorales territoriales et de circonscription à composition largement renouvelée avaient été constituées. Les nouveaux membres avaient été tirés au sort parmi les candidats présentés par les partis politiques et les associations publiques.

* Le rapport provisoire sera envoyé pour approbation aux membres de la délégation du CPLRE.

Il fallait également renouveler la liste des candidats aux élections. 13 partis politiques ont présenté des candidats aux élections locales partielles de l'arrondissement municipal de Narimanov et des 74 communes. Dans certaines communes, tous les candidats se sont présentés sans étiquette.

M. Valyev a souligné que la CEC avait pleinement tenu compte des commentaires de la précédente mission d'observation du CPLRE. Toutes les mesures requises avaient été prises pour garantir la stricte régularité de l'opération électorale pendant la campagne comme le jour du vote. Des réunions et des séminaires avaient été organisés pour examiner avec les membres des commissions les irrégularités observées aux élections municipales précédentes. M. Heydar Alyev, Président de la République, avait rencontré les responsables des organes exécutifs pour les mettre en garde contre toute ingérence dans le processus électoral et leur demander, par la même occasion, d'apporter toute l'assistance technique requise aux commissions électorales.

La veille des élections, les délégués se sont rendus dans les bureaux d'une commission électorale territoriale et de deux commissions électorales de circonscription. Ils en ont alors rencontré les nouveaux présidents, qui semblaient déterminés à agir conformément à la loi. Leurs entretiens avec les quelques observateurs internationaux (il n'y avait que deux observateurs de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux) et les observateurs azerbaïdjanais, ainsi qu'avec presque tous les candidats de l'arrondissement municipal de Narimanov, n'ont révélé l'existence d'aucun grief chez les uns ou les autres. Tout le monde semblait très satisfait de la manière dont les élections avaient été organisées, qu'il s'agisse de l'établissement des commissions électorales, de la désignation des candidats ou de l'enregistrement des candidatures. Certains candidats et observateurs ont déclaré avoir eu d'excellents rapports avec la nouvelle commission territoriale et certaines commissions de l'arrondissement de Narimanov. Ils ont souligné que la gestion des élections avait été régulière et impartiale, qu'aucune restriction n'avait été imposée aux citoyens qui souhaitaient participer à la consultation en tant que candidats ou qu'électeurs, et que la liberté de circulation, de réunion, d'association et d'expression avait été respectée.

Les propos des candidats ont néanmoins confirmé notre impression, à savoir que l'on n'avait pas fait grand-chose pendant la campagne électorale pour informer les électeurs sur les programmes des candidats. Hormis les affichettes placardées sur les murs de nombreux bureaux de vote – qui se sont avérées être de simples notices biographiques –, rien n'indiquait qu'une campagne électorale fût en cours. Aucun des candidats interrogés n'aurait pu se vanter de s'être exprimé dans les médias ou d'avoir distribué son propre matériel de propagande. Aucun non plus n'avait véritablement essayé d'aller à la rencontre des électeurs.

IV. Le jour du vote

Le 26 mars, la délégation s'est scindée en trois groupes, qui se sont rendus dans plus de cinquante bureaux de vote situés dans l'arrondissement de Narimanov et dans le sud et l'ouest du pays. En règle générale, les bureaux sont restés ouverts de 8 heures à 20 heures, mais certains ont commencé à travailler plus tardivement. Les élections se sont déroulées dans le calme, et l'atmosphère était même à la fête dans certains bureaux de vote ruraux.

La délégation a noté que les procédures de vote et de décompte des voix s'étaient nettement améliorées depuis les élections locales de décembre 1999.

Les commissions étaient beaucoup plus efficaces et maîtrisaient la situation dans les bureaux de vote. Très souvent, un membre du bureau de vote se tenait à l'entrée de la pièce pour accueillir et guider les électeurs. Des représentants de la CEC ou la commission territoriale concernée, ou les deux, étaient présents dans beaucoup de bureaux, prêts à aider au besoin les présidents et assesseurs en cas de difficultés lors du scrutin.

La délégation a cependant noté des défaillances, qu'elle a portées à l'attention des autorités compétentes et qui concernaient en particulier les points suivants:

- le secret du vote n'a pas toujours pu être garanti, car les isolements protégeaient très imparfaitement des regards. Des améliorations notables avaient toutefois été apportées dans certains bureaux de vote avec l'installation de cloisons en dur;
- les isolements étaient souvent mal éclairés et les tables étaient trop petites pour que les électeurs puissent lire sans difficulté les noms inscrits sur les bulletins de vote;
- le vote familial semblait toujours avoir cours, comme en témoignaient le nombre de signatures à peu près identiques portées sur les listes électorales de certains bureaux de vote;
- l'utilisation d'urnes mobiles (assez rare cette fois, il est vrai) a suscité à nouveau quelques interrogations.

V. Résultats du scrutin

Bien que les résultats officiels ne fussent pas encore publiés, la CEC a informé la délégation du CPLRE que le quorum de votants avait été atteint dans les 74 communes, mais non dans l'arrondissement municipal de Narimanov (Bakou). Cela signifie que des conseils municipaux ont été élus dans 74 communes, et qu'il faudra organiser de nouvelles élections à Bakou.

VI. Conclusions

Le 26 mars 2000, la délégation du CPLRE s'est rendue dans plus de 50 bureaux de vote situés à Bakou et dans l'ouest et le sud du pays.

Elle a estimé que les élections avaient été bien organisées et s'étaient déroulées de manière satisfaisante, et a félicité la CEC et les commissions électorales territoriales et de circonscription pour leur travail de gestion du processus électoral dans les communes concernées.

Elle a également estimé que la population avait eu toute la liberté politique nécessaire pour élire ses représentants locaux et avait usé pleinement de son droit de vote partout, sauf dans l'arrondissement de Narimanov.

La délégation du CPLRE a noté une nette amélioration des procédures de vote et de décompte des voix par rapport à l'élection du 12 décembre 1999. Cependant, les médias et les candidats eux-mêmes n'ont manifestement pas fait beaucoup d'efforts pour renseigner les électeurs sur l'opération électorale.

La délégation a remarqué des défaillances et irrégularités auxquelles il pourrait être remédié aux prochaines élections.

VII. Recommandations

La législation azerbaïdjanaise autorise les personnes qui ne pourront se rendre dans un bureau de vote le jour de l'élection en raison d'une maladie ou d'un autre motif valable à déposer leur bulletin dans une urne mobile. Les électeurs qui souhaitent se prévaloir de cette possibilité doivent en faire la demande par écrit à la commission électorale de la circonscription vingt-quatre heures au moins avant le jour du scrutin. Or, ce n'est

pas toujours le cas dans la pratique, et il arrive souvent aux membres des commissions d'accepter des demandes verbales qui leur sont faites, parfois, le jour même de l'élection. Compte tenu des problèmes de surveillance et de contrôle que pose l'usage des urnes mobiles, les possibilités de fraude subsistent.

La délégation a suggéré que la loi électorale soit modifiée de manière à supprimer les dispositions qui autorisent le recours aux urnes mobiles. Un système de vote anticipé par correspondance pourrait résoudre les problèmes des électeurs qui, pour diverses raisons valables, ne pourront se rendre dans un bureau de vote le jour des élections.

Programme de la visite de la délégation du CPLRE

en Azerbaïdjan

24-28 mars 2000

Déclaration de la délégation du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe sur les élections locales partielles en Azerbaïdjan

STRASBOURG, 30.03.2000 – Suite aux élections locales partielles qui viennent de se tenir en Azerbaïdjan, Jean-Claude FRECON (France, L), Chef de la délégation du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE), a publié la déclaration suivante :

« Le 26 mars 2000, une délégation du CPLRE a observé les élections partielles concernant le district de Narimanov (Bakou) et 74 municipalités de la République de l'Azerbaïdjan. Ces élections ont été organisées par la Commission électorale centrale suite à l'annulation du résultat des élections locales (tenues le 12 décembre 1999) dans ce district et ces municipalités.

La délégation du CPLRE, composée de six membres, a observé le déroulement du scrutin et du dépouillement dans une cinquantaine de bureaux de vote à Bakou, dans l'ouest et dans le sud du pays. Elle se félicite que le quorum ait été réuni dans l'ensemble des 74 municipalités concernées, excepté le district de Narimanov.

Par rapport aux élections du 12 décembre 1999, la délégation a pu constater une nette amélioration dans les opérations de vote et de dépouillement, ce dont elle félicite les autorités responsables.

Cependant, certaines irrégularités ont été observées en ce qui concerne les aspects techniques et d'autres aspects plus spécifiques du scrutin. Ainsi, la délégation a constaté des anomalies (dans le district de Narimanov) quant à la procédure de signature des registres des votants. En particulier, dans certains bureaux de vote des signatures semblent avoir été ajoutées sur les listes d'enregistrement par des personnes non autorisées.

La délégation reste convaincue que la tenue d'élections locales représente un pas très important vers l'établissement d'un système démocratique dans la République d'Azerbaïdjan. La délégation tient néanmoins à souligner que les élections locales ne constituent qu'un préalable en vue de la mise en place d'un système d'autonomie locale à part entière.

Le CPLRE est prêt à suivre de près la mise en place de ce système afin que les collectivités locales concernées disposent des compétences appropriées et des ressources financières nécessaires.

Un rapport sur cette question sera finalisé par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe au cours des prochains mois. »

Membres de la délégation du CPLRE :

M. Jean-Claude FRECON, Chef de la délégation (France, L)

M. Joseph BORG (Malte, R)

M. Guy MILCAMPS, Co-rapporteur sur la démocratie locale en Azerbaïdjan (Belgique, L)

M. Fabio PELLEGRINI (Italie, L)

M. Rusen KELES, expert (Université d'Ankara, Turquie)

M. Ivan VOLODIN, Secrétariat du CPLRE.