

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

18e SESSION
CPL(18)2
8 février 2010

Elections municipales d'Azerbaïdjan (23 décembre 2009)

Rapporteur : Francis LEC, France (L, SOC)¹

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	3
C. Exposé des motifs.....	5

Résumé

Invité officiellement par les autorités azerbaïdjanaises à observer les élections municipales du mercredi 23 décembre 2009, le Congrès a nommé une délégation d'observateurs, conduite par Gaye Doganoglu, membre du Conseil municipal de Muratpasa/Antalya, Turquie. Le Congrès a nommé Francis Lec, Vice-Président du Conseil général de la Somme (France), en tant que rapporteur de cette mission d'observation. La délégation se composait de onze membres du Congrès, assistés par le secrétariat du Congrès.

La délégation a conclu que les élections étaient, globalement, bien préparées d'un point de vue technique et qu'elles s'étaient déroulées dans une atmosphère calme. Elle a cependant soulevé trois sujets de préoccupation majeurs :

- l'absence de véritable pluralisme politique des partis ; les candidats représentant réellement une opposition sont rares ; la campagne a été peu active (dans les rues comme à la télévision) ;
- le processus d'inscription des candidats et le dépouillement des bulletins (en raison d'incidents dans certains bureaux de vote) contestables ;
- la démocratie territoriale en Azerbaïdjan est peu développée.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti populaire européen – Démocrates chrétiens du Congrès
SOC : Groupe socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux prend note du Projet de Recommandation préliminaire relatif aux élections municipales en Azerbaïdjan observées le 23 décembre 2009 et s'inquiète de l'état de la démocratie territoriale et de l'autonomie locale dans ce pays. Le Congrès :

a. confirme qu'il se tient prêt à aider l'Azerbaïdjan à concevoir et mettre en œuvre les réformes nécessaires pour améliorer sa démocratie locale et régionale, à travers par exemple l'élaboration de programmes de formation spécifiques destinés aux élus locaux et régionaux ;

b. donne mandat à la Commission institutionnelle d'examiner – dans le meilleur délai, au plus tard dans deux ans - les progrès réalisés dans le respect des engagements prévus par la Charte européenne de l'autonomie locale, en particulier, pour établir un calendrier pour une délégation des pouvoirs des autorités exécutives locales vers les municipalités élues , pour renforcer leur autonomie financière et pour procéder à l'élection du Maire de Bakou ;

c. demande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de prendre acte de la présente recommandation et de son exposé des motifs et de la transmettre aux organes compétents du secteur intergouvernemental du Conseil de l'Europe, à la Commission de Venise, à la Direction Générale des Affaires Politiques, au CPT, au GRECO et au Commissaire aux droits de l'homme ;

d. invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte des recommandations ci-dessus dans le cadre de sa procédure de suivi du respect des engagements et obligations de l'Azerbaïdjan.

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par le Bureau du Congrès le 5 février 2010

Membres du Bureau :

Y. Mildon, Président du Congrès, *I. Micallef (Président ad interim du Congrès et Président de la Chambre des pouvoirs locaux)*, *L. Sfirloaga (Président de la chambre des régions)*, D. Suica, G. Krug, A. Knape, S. Rihniemi, H. Zach, I. Borbely, J.-C. Frécon, S. Orlova, F. Pellegrini, K. Andersen, E. Yeritsyan, I. Michas, O. Van Veldhuizen, N. Romanova.

N.B. Les noms des membres qui ont participé au vote sont en italique.

Secrétariat du Bureau : D. Rios, L. Taesch.

B. PROJET DE RECOMMANDATION³

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à la Résolution statutaire du Comité des Ministres (2000)¹ relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ;

b. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par l'Azerbaïdjan le 15 avril 2002 et entrée en vigueur le 1er août 2002 ;

c. à la Résolution 151 (2003) sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan ;

d. aux précédents rapports sur les élections observées en Azerbaïdjan, notamment le rapport sur les élections locales du 17 décembre 2004 et la Recommandation 206(2006) sur la répétition des élections locales partielles en Azerbaïdjan (observées le 6 octobre 2006).

2. Le Congrès souligne son rôle spécifique dans l'observation des élections locales et régionales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

3. Le Congrès mesure les progrès accomplis du point de vue de l'organisation technique des élections du 23 décembre 2009 et il a, surtout, noté une avancée par rapport aux élections locales précédentes, tenues en octobre 2006. Le Congrès prend également en compte le fait que le scrutin s'est déroulé dans une atmosphère calme et que l'organisation générale était satisfaisante.

4. Le Congrès se félicite de l'amélioration notable, ces dernières années, de la stabilité économique du pays.

5. Néanmoins, le Congrès note avec regret ce qui suit :

a. en dépit d'appels répétés à la création d'une municipalité et à l'élection du maire de Bakou, l'Azerbaïdjan n'a pas encore appliqué cette recommandation du Congrès (conforme à l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale) ;

b. la situation politique générale de l'Azerbaïdjan, qui se caractérise par l'absence d'un véritable pluralisme des partis et par une évolution vers un système autocratique, laisse peu de place à l'opposition. Cette évolution est apparue clairement le jour du scrutin, au vu du faible nombre de véritables candidats d'opposition ;

c. il y a eu peu de signes visibles d'une campagne électorale animée ; les médias, en particulier la télévision, ont largement présenté l'image d'un système de parti unique, où les élections ne jouent pas un rôle important ;

d. la discrétion de la campagne, dans les rues comme à la télévision, l'absence d'un véritable pluralisme politique et le fait qu'il n'y ait pas réellement d'autonomie locale ont eu pour conséquence un faible taux de participation ; le Congrès voit dans cette faible participation un signe alarmant.

e. un certain nombre de bureaux de vote ne sont pas aisément accessibles pour les personnes handicapées et les personnes âgées.

6. En plus, le Congrès exprime sa préoccupation concernant la lisibilité des bulletins de vote, le système de décompte des électeurs, le rôle et l'origine des observateurs nationaux et, en particulier, les incidents qui se sont produits dans certains bureaux de vote lors du dépouillement, mettent sérieusement en doute l'intégrité du vote du 23 décembre.

³ Voir note de bas de page 2

7. La situation de la démocratie territoriale en Azerbaïdjan, du point de vue des pouvoirs politiques, des compétences et des moyens financiers des municipalités, demeure pour le Congrès un sujet de préoccupation. La méfiance de la population vis-à-vis des collectivités locales est une conséquence de cette situation peu satisfaisante, et montre que des améliorations sont possibles de la part des autorités.

8. Compte tenu des commentaires ci-dessus, le Congrès invite les autorités azerbaïdjanaises à prendre toutes les mesures nécessaires :

a. pour mettre en place des outils visant à renforcer la transparence concernant la participation électorale et le dépouillement⁴ et pour revoir le système de contrôle du nombre de votes exprimés;

b. pour définir clairement le rôle des observateurs nationaux, en adoptant des mesures précisant strictement les personnes autorisées à être présentes lors des procédures de vote et de dépouillement ;

c. pour améliorer le pluralisme des médias, en particulier pour ce qui concerne la radio et la télévision, et pour créer des conditions juridiques permettant aux journalistes indépendants et aux médias libres de travailler à l'abri des intimidations et des menaces ;

d. pour lever l'interdiction de certaines stations de radio et libérer les journalistes emprisonnés;

e. pour modifier les règles d'attribution de temps d'antenne gratuit à la radio et la télévision lors des campagnes électorales (règles contenues dans le Code électoral d'Azerbaïdjan), en permettant la tenue de débats contradictoires en présence de représentants de l'opposition ;

f. pour supprimer la règle qui prévoit que seuls les candidats des partis présentant une liste dans plus de la moitié des municipalités peuvent avoir accès à un temps d'antenne gratuit;

g. pour revoir plus généralement l'état des engagements pris au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale, en particulier pour modifier la législation afin de permettre l'élection du maire de Bakou et pour renforcer l'autonomie financière des municipalités d'Azerbaïdjan.

⁴ (par exemple : améliorer la lisibilité des bulletins de vote en proposant des bulletins distincts pour les différents partis).

C. EXPOSE DES MOTIFS

I. Introduction

1. Le Bureau du Congrès a accepté l'invitation officielle des autorités de la République d'Azerbaïdjan à observer les élections municipales du mercredi 23 décembre 2009.
2. La délégation, conduite par Mme Gaye Doganoglu (Turquie, PPE-DC), se composait de membres du Congrès et était accompagnée de représentants du secrétariat du Congrès. M. Francis Lec (France, SOC) a été nommé Rapporteur sur ces élections. La délégation du Congrès est la seule mission internationale à avoir observé les élections du 23 décembre.
3. Auparavant, les 7 et 8 décembre, une mission préélectorale était allée étudier la situation à Bakou et dans les municipalités de Soumgaït et Novkhani, proches de la capitale.
4. Le Congrès tient à remercier Mme Veronika Kotek, Représentante spéciale du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, ainsi que ses collègues, pour leur assistance.

II. Mission préélectorale

5. Une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe s'est rendue à Bakou les 7 et 8 décembre 2009 afin d'évaluer la situation politique du pays avant les élections municipales du 23 décembre. Le but de la mission était d'obtenir une vue d'ensemble de la situation du pays pendant la campagne électorale ainsi que des informations plus spécifiques sur la démocratie territoriale, le pluralisme politique et la liberté d'expression et des médias en Azerbaïdjan.
6. La délégation était composée de cinq membres du Congrès : Mme Gaye Doganoglu (Turquie, PPE-DC), le Vice-Président du Congrès Istvan Borbely (Hongrie, PPE-DC), M. Nigel Mermagen (Royaume-Uni, GILD), M. Dobrica Milovanovic (Serbie, NI) et Mme Gudrun Mosler-Törnström (Autriche, SOC). La délégation préélectorale était accompagnée de trois membres du secrétariat du Congrès.
7. La délégation a rencontré des représentants du gouvernement et des instances électorales, des membres de la communauté diplomatique de Bakou et des représentants de partis politiques, des ONG et des médias. En raison d'un retard, la réunion prévue avec les partis d'opposition n'a pu avoir lieu. Les trois associations de collectivités locales d'Azerbaïdjan, en coopération avec la délégation azerbaïdjanaise du Congrès, ont organisé une visite des municipalités de Soumgaït et Novkhani, proches de Bakou, afin de rencontrer des membres de leur conseil municipal respectif. Le programme détaillé de cette mission figure en Annexe I.

III. Mission d'observation des élections

8. La mission d'observation des élections proprement dite s'est déroulée du 20 au 24 décembre 2009.
9. Dans les jours qui ont précédé le scrutin, la délégation du Congrès a rencontré M. Vilayat Zahirov, vice-ministre de la Justice, et M. Mazahir Panahov, président de la Commission électorale centrale. Dans le prolongement de la mission préélectorale du Congrès, de nouvelles rencontres ont été demandées avec des représentants du parti au pouvoir et avec des membres des partis d'opposition. Par ailleurs, des représentants des médias ont informé la délégation de l'actualité récente concernant la campagne.

10. Le Congrès souhaite remercier toutes les personnes figurant au programme de sa visite pour les informations utiles qu'elles ont fournies à la délégation et pour avoir accepté de répondre à ses questions. Les programmes définitifs – de la mission préélectorale et de la mission d'observation – figurent en Annexe I.

11. La délégation était composée des membres suivants :

Gaye Doganoglu, membre du conseil municipal de Muratpasa/Antalya, Turquie (PPE/DC, L) – chef de la délégation

Francis Lec, vice-président du conseil général de la Somme (France, SOC) – rapporteur

Istvan Borbely, membre de l'Assemblée générale du comté de Fejér (Hongrie, PPE/DC, R)

Jean-Claude Frécon, conseiller municipal de Pouilly-lès-Feurs / sénateur de la Loire (France, SOC, L)

Mihkel Juhkami, président, conseil municipal de Rakvere (Estonie, PPE/DC, L)

Amy Koopmanschap, maire de Diemen (Pays-Bas, SOC, L)

Nigel Mermagen, conseiller, conseil du district de South Somerset (Royaume-Uni, GILD, L)

Dobrica Milovanovic, maire de l'Assemblée de la ville de Kragujevac (Serbie, NI, L)

Christopher Newbury, conseiller, conseil du comté de Wiltshire (Royaume-Uni, PPE/DC, L)

Paolo Rondelli, conseiller municipal de Saint-Marin (Saint-Marin, SOC, L)

Jean-Louis Testud, adjoint au maire de Suresnes (France, PPE/DC, L)

Secrétariat du Congrès

Jean-Philippe Bozouls, Secrétaire exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux

Renate Zikmund, Chef de la Division de la communication, des relations internationales et de l'observation des élections

Lucrezia Titi, assistante pour la communication de la Division de la communication, des relations internationales et de l'observation des élections

Nioucha Ziaemoghadam, assistante de la Division de la communication, des relations internationales et de l'observation des élections

IV. Organisation territoriale et réglementation électorale

12. La Constitution pose les principes de base du statut des municipalités d'Azerbaïdjan. La réglementation sur les élections municipales et la législation sur l'autonomie locale (les compétences, les responsabilités, les ressources et le contrôle des municipalités) sont contenues dans des lois spécifiques, parmi lesquelles la loi de la République d'Azerbaïdjan sur le statut des municipalités (1999). Suite à un référendum tenu le 18 mars 2009, plusieurs modifications de la Constitution ont été adoptées, portant notamment sur son article 146, relatif aux collectivités locales. La Commission de Venise a exprimé sa préoccupation concernant certains articles ajoutés à la loi sur le statut des municipalités après ce référendum, qui portent en particulier sur la suspension des pouvoirs de conseillers municipaux, la responsabilité devant les autorités de contrôle et la dissolution anticipée des conseils municipaux⁵.

13. Le Code électoral de la République d'Azerbaïdjan – adopté en mai 2003 et modifié en juin 2008 – définit les règles pour l'organisation et le déroulement de l'élection des membres du Parlement azerbaïdjanais (le Milli Majlis), de l'élection présidentielle et des élections municipales de la République d'Azerbaïdjan ainsi que des sondages d'opinion et référendums nationaux.

14. Les autorités azerbaïdjanaises ont signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 21 décembre 2001 et l'ont ratifiée le 15 avril 2002. La Charte est entrée en vigueur officiellement le 1er août 2002 en vertu de la législation de ratification adoptée par le Milli Majlis. La République d'Azerbaïdjan s'est déclarée liée par la plupart des articles de la Charte. Elle a également déclaré qu'elle n'était pas en mesure de garantir l'application des dispositions de la Charte « dans les

⁵ Cf. CDL-AD(2009)49 Avis n° 559/2009, Commission de Venise <http://is.gd/5otQx>

territoires occupés par la République d'Arménie » jusqu'à ce que ces territoires soient libérés de cette occupation.

15. Les municipalités (voir chapitre IV de la Constitution) approuvent les impôts locaux, peuvent détenir des biens municipaux et adoptent et mettent en œuvre des programmes locaux portant sur les questions de sécurité sociale, de développement économique et social et d'écologie. Elles peuvent prendre des arrêtés municipaux qui ont force obligatoire pour tous leurs résidents et toutes les personnes morales établies sur leur territoire.

16. Chaque municipalité est administrée par un conseil, élu au suffrage direct, dont le nombre de membres varie selon l'importance de la population, de cinq dans les municipalités de moins de 500 habitants à 19 dans les municipalités de 100 000 à 300 000 habitants. Il existe des dispositions spéciales pour la ville de Bakou, qui est divisée en 11 districts et 48 municipalités.

17. La durée du mandat des élus des municipalités est de 5 ans. Les premières élections locales se sont tenues en décembre 1999 dans 2 667 municipalités. Un nouveau scrutin a dû être organisé en mars 2000 dans 75 municipalités, en raison de l'annulation des résultats de 1999. De nouvelles élections municipales ont été organisées le 17 décembre 2004. Dans 141 municipalités, les résultats ont été invalidés, et un nouveau scrutin a été organisé le 6 octobre 2006. Ces élections du 6 octobre 2006 ont en réalité concerné 603 municipalités, parmi lesquelles des circonscriptions nouvellement créées et d'anciennes circonscriptions où des sièges étaient vacants, ainsi que les 141 municipalités où les résultats de 2004 avaient été invalidés. Suite aux fusions et aux regroupements de municipalités, le vote du 23 Décembre 2009 a eu lieu dans 1 718 municipalités.

18. L'administration des élections est assurée par la Commission électorale centrale (CEC), les commissions électorales de circonscription (CECir) et les commissions électorales de bureau de vote (CEBur). La CEC est chargée de la gestion d'un registre informatique centralisé des électeurs.

19. Parallèlement aux élus municipaux, les « autorités exécutives locales » nommées par le Président de la République exercent des pouvoirs du gouvernement central en tant qu'organes décentralisés. « Le pouvoir exécutif local est exercé par les chefs du pouvoir exécutif. Le Président de la République d'Azerbaïdjan nomme et révoque les chefs du pouvoir exécutif. Il définit également les compétences des autorités exécutives locales⁶ ».

20. Aux termes de la Constitution de l'Azerbaïdjan, la République autonome du Nakhitchevan est un Etat autonome faisant partie de la République d'Azerbaïdjan. Son territoire est également divisé en autorités exécutives locales, dirigées par des représentants nommés par le Président de l'Azerbaïdjan, et en municipalités élues.

21. Malgré les appels du Congrès en faveur de la création d'une association de collectivités locales unique, comme il en existe dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Azerbaïdjan compte trois associations de collectivités locales :

- l'Association des Villes d'Azerbaïdjan (Dilara Aliyeva St. 251 A Bakou),
- l'Association des Communes d'Azerbaïdjan (Dilara Aliyeva St. 251 A Bakou),
- l'Association des Villages d'Azerbaïdjan (Dilara Aliyeva St. 251 A Bakou).

22. Lors des différentes rencontres de la délégation du Congrès dans le cadre de la mission d'observation des élections du 23 décembre 2009, les représentants des autorités ont affirmé que l'état de la décentralisation en Azerbaïdjan devait être jugé favorablement. Selon eux, les lois pertinentes et la délégation des pouvoirs en Azerbaïdjan ne sont pas encore pleinement satisfaisantes, mais elles évoluent dans la bonne direction.

23. A l'inverse de ces déclarations, la délégation a eu l'impression générale que la population avait une confiance limitée vis-à-vis de l'intégrité et du fonctionnement des municipalités d'Azerbaïdjan et que celles-ci étaient perçues comme des « institutions purement formelles ».

⁶ Article 124 de la Constitution

24. En plusieurs occasions, les membres du Congrès ont invité les autorités azerbaïdjanaises à créer les conditions nécessaires pour l'élection du maire de Bakou. Les autorités azerbaïdjanaises ont indiqué clairement qu'elles n'en faisaient pas une priorité et elles ont différé toute décision à ce sujet à une date postérieure aux élections du 23 décembre 2009.

V. Situation politique générale

25. Différents interlocuteurs de la délégation du Congrès ont déploré l'état de la démocratie et la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan. Des membres de la communauté diplomatique et de la société civile ont mentionné l'absence générale de pluralisme politique dans le pays. Concernant la situation de l'opposition, ils ont déclaré que « le gouvernement était parvenu à l'atomiser ». Selon de nombreux interlocuteurs, l'opposition réelle a dans le pays un rôle très limité, qui s'est détérioré ces quinze dernières années.

26. Le manque de dialogue politique et l'absence d'un climat de compétition ont été évoqués à de multiples reprises lors des entretiens. Plusieurs interlocuteurs ont exprimé la crainte que leur pays n'évolue vers une société autocratique, où les principaux acteurs (la Justice, les médias, etc.) seraient sans indépendance.

27. La délégation a entendu des commentaires critiques concernant la tendance, en Azerbaïdjan, à adopter de nouvelles lois sans créer, dans le même temps, les conditions nécessaires à un système véritablement pluraliste. De plus, d'après ces interlocuteurs, certaines lois et réglementations ont été introduites par le gouvernement afin d'afficher une volonté de se rapprocher formellement des normes occidentales, et non pas dans le but de renforcer effectivement la prééminence du droit dans le pays.

28. Les représentants du gouvernement et les interlocuteurs du parti YAP ont présenté l'Azerbaïdjan comme un pays qui, après la déclaration d'indépendance de 1991, était en voie de sombrer dans le chaos. Selon eux, la situation n'a commencé de s'améliorer qu'à partir de 1996. Les représentants officiels ont qualifié la situation politique actuelle de « stable ».

29. Concernant la stabilité économique, les représentants de la communauté diplomatique ont eux aussi confirmé qu'une amélioration était visible depuis quelques années.

VI. Campagne et couverture par les médias

30. Bien que la campagne électorale officielle ait débuté le 25 novembre 2009, les observateurs du Congrès ont été surpris de constater, tant lors de la mission préélectorale que lors de la mission d'observation des élections, qu'il y avait peu de signes visibles d'une campagne électorale animée (par exemple, il n'y avait pratiquement aucune affiche dans les rues de Bakou). Les seules informations visibles provenaient de petites affiches posées par la Commission électorale centrale, présentant des renseignements pratiques pour le vote (selon la CEC, 500 000 de ces affiches ont été placardées dans tout le pays).

31. De nombreux interlocuteurs de la délégation ont souligné qu'il était difficile, pour les candidats qui n'étaient pas affiliés directement – ou indirectement – au parti au pouvoir (YAP), de déposer leur candidature aux élections municipales du 23 décembre 2009. La délégation a recueilli des plaintes – qui avaient déjà été formulées lors de la visite du Groupe AGO du Conseil de l'Europe fin novembre – au sujet d'obstacles et de restrictions artificielles au dépôt de candidatures auprès des commissions électorales locales (d'après le Groupe AGO, pour certains partis, jusqu'à 90 % des candidatures ont semble-t-il été rejetées). La délégation s'est félicitée du fait que la CEC ait annulé certaines décisions injustifiées prises par les commissions électorales locales.

32. La délégation a aussi appris que sur plus de 31 000 candidats inscrits pour l'ensemble du pays, il y en avait approximativement 200 qui pouvaient être associés à un « véritable » parti d'opposition. La délégation a eu connaissance de pressions exercées sur certains candidats concernant leur

inscription, ainsi que d'allégations selon lesquelles « des listes de candidats à élire » auraient déjà circulé avant les élections.

33. Lors des réunions avec différents représentants des autorités (ministères, CEC, Commission parlementaire sur les politiques régionales), la délégation du Congrès a noté avec étonnement que des chiffres différents étaient fournis concernant le nombre de partis et de candidats en lice pour les élections du 23 décembre. Les autorités ont souligné que par rapport aux élections municipales de 2004 et 2006 les listes comprenaient davantage de candidats ayant suivi un enseignement supérieur, de femmes et de personnes de moins de trente ans.

34. Les représentants des médias rencontrés par la délégation du Congrès ont déploré « l'absence d'une situation préélectorale normale », et notamment d'une véritable campagne. Les interlocuteurs ont indiqué qu'il n'y avait pas eu de débat contradictoire digne d'intérêt à la radio ou la télévision, en raison du fait que le temps d'antenne gratuit n'était disponible, de fait, que pour les représentants du YAP (seuls les partis ayant présenté des candidats dans plus de 50 % des municipalités ont un accès gratuit à la télévision).

35. D'après un suivi de sept chaînes de télévision nationales (AzTV, Public Television, Idman-Azerbaïdjan, ANS, ATV, Lider, Space et Khazar) assuré par l'Institut pour la sécurité et la liberté des journalistes (IRFS)⁷, aucune chaîne de télévision – à part Public Television – n'a alloué de temps d'antenne payant aux candidats. Il n'y a eu aucune émission ni aucun débat télévisé permettant aux candidats de présenter leurs programmes et leurs idées. Il n'y a pas eu de publicité gratuite ou payante pour promouvoir des partis politiques ou des candidats lors de la période préélectorale. Les représentants du YAP sont pratiquement les seuls candidats à être apparus dans des émissions de télévision, ceux des autres partis en étant exclus. En général, le rôle des chaînes de télévision s'est limité à fournir des informations sur les « aspects techniques » de l'élection dans le cadre de leurs émissions d'information (par exemple les réunions de la CEC, etc.).

36. En Azerbaïdjan, le système de la radiodiffusion repose sur un modèle tripartite. Il comprend la radio et la télévision d'Etat, la « radiotélévision publique » et les chaînes et stations privées. La « Télévision publique » était censée remplacer la télévision d'Etat, mais elle n'a pas contribué à l'établissement d'un véritable pluralisme des médias dans le pays. Pour ce qui concerne le secteur de la presse, le pays compte un large choix de journaux, pour la plupart des quotidiens. D'après les spécialistes des médias, environ 90 % de ces titres sont contrôlés par le gouvernement ou, du moins, proches du pouvoir en place.

37. D'après le rapport de suivi de l'Institut pour la sécurité et la liberté des journalistes, AzTV – la chaîne de télévision financée par l'Etat – a fait campagne tout au long de la période préélectorale favorable au parti YAP. AzTV a consacré une grande partie de ses programmes au chef de ce parti, le Président Ilham Aliiev, et à plusieurs autres de ses membres. L'IRFS a qualifié de « sporadique » la couverture des candidats d'autres partis.

38. Public TV (ITV) a diffusé principalement des informations techniques sur les élections municipales et des programmes éducatifs tels que « La nation vote » (consacrés par exemple aux activités des commissions électorales locales). Toutefois, des reportages sur les meetings du YAP et des images du Président de la République figuraient systématiquement au début et à la fin de l'émission « La nation vote ». Le rapport indique que la couverture des autres partis, en particulier ceux de l'opposition, avait un « caractère sporadique ».

39. Bien que toutes les chaînes de télévision privées aient annoncé le lancement officiel de la campagne électorale, il n'y a pas eu ensuite d'émissions régulières de débat ou d'information sur les élections. Selon l'IRFS, le fait que les chaînes privées n'aient pas déposé de recours auprès de la Commission électorale centrale contre la décision de leur refuser du temps d'antenne payant est le signe que ces chaînes ne souhaitent pas réellement rendre compte des élections municipales du 23 décembre.

⁷ Ce suivi a été financé par le Fonds German Marshall, www.irfs.org.

VII. Déploiement de la délégation du Congrès le jour du scrutin

40. La délégation du Congrès a été divisée en sept équipes, qui ont couvert une vingtaine de circonscriptions différentes. Au début de la journée, les équipes étaient déployées de la manière suivante :

Circonscriptions de Khatai I, II, III, IV : Mme Gaye Doganoglu (Turquie, PPE/DC, L) et M. Jean-Philippe Bozouls (secrétariat du Congrès, Secrétaire exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux),

Circonscriptions de Siyazan et Soumgaït : M. Jean-Claude Frécon (France, SOC, L) et M. Nigel Mermagen (Royaume-Uni, GILD, L), les deux membres ont également visité des bureaux de vote dans des circonscriptions de Bakou et Deveci,

Circonscription de Kurdamir : M. Mihkel Juhkami (Estonie, PPE/DC, L), Mme Amy Koopmanschap (Pays-Bas, SOC, L) et M. Christopher Newbury (Royaume-Uni, PPE/DC, L),

Circonscriptions de Binagadi I, II, III : M. Istvan Borbely (Hongrie, PPE/DC, R) et Mme Renate Zikmund (secrétariat du Congrès, Chef de la Division de la communication, des relations internationales et de l'observation des élections),

Circonscriptions de Shirvan et Sabirabad : M. Dobrica Milovanovic (Serbie, NI, L) et Mme Nioucha Ziaemoghadam (secrétariat du Congrès, Division de la communication, des relations internationales et de l'observation des élections),

Circonscriptions de Nasimi I, II et Nasimi-Sabail : M. Francis Lec (France, SOC, L) et M. Jean-Louis Testud (France, PPE/DC, L),

Circonscriptions d'Azizbayov I, II et Sabail : M. Paolo Rondelli (Saint-Marin, SOC, L) et Mme Lucrezia Titi (secrétariat du Congrès, Division de la communication, des relations internationales et de l'observation des élections).

41. Les bureaux de vote étaient ouverts de 8 heures à 19 heures. Les équipes du Congrès ont observé les procédures d'ouverture et de fermeture du scrutin ainsi que le dépouillement dans différents bureaux de vote. En fonction des événements et des observations, les équipes ont décidé d'inspecter certains bureaux de vote une deuxième fois ou d'en ajouter certains autres à leur programme d'observation.

VIII Déficiences, irrégularités et infractions le jour du scrutin

42. En dépit d'améliorations notables concernant l'organisation générale des élections du 23 décembre en Azerbaïdjan, en particulier en comparaison avec les élections locales précédentes, les membres du Congrès ont déploré certaines déficiences dans le déroulement du scrutin, qu'ils ont observées eux-mêmes ou qui leur ont été signalées par leurs différents interlocuteurs.

43. Les observateurs nationaux présents dans les bureaux de vote (40 906 selon la CEC, représentant 16 partis politiques, 9 ONG et autres organisations) appartenaient souvent au parti au pouvoir (YAP) ou à des formations satellites de ce parti. Les membres de la délégation du Congrès ont observé que les observateurs locaux qui affirmaient appartenir à des partis dits « d'opposition » ne connaissaient pas le nombre de candidats de leur propre parti présents sur la liste. En réalité, à l'exception de la présence sporadique d'ONG ou de représentants des ambassades, il n'y avait dans les bureaux de vote aucun système d'observation pouvant être qualifié d'« indépendant ».

44. En outre, il n'y avait aucun système fiable concernant le contrôle de la participation. Les observateurs du Congrès ont déploré le fait qu'il était difficile d'obtenir du chef de la commission électorale des informations concrètes sur le nombre de votants à un moment donné. Les indications étaient approximatives, jamais précises.

45. Les bulletins de vote – où figuraient les noms de dizaines de candidats – étaient peu lisibles. En raison du grand format des bulletins, plusieurs urnes ont dû être utilisées dans certains bureaux de vote. Dans certains cas, les urnes ont semblé être aisément « accessibles », ou placées dans les bureaux à des endroits écartés où il était difficile de les surveiller.

46. Concernant les irrégularités observées pendant le scrutin, il y a eu plusieurs cas de vote familial ou des cas où une même personne « assistait » plusieurs électeurs.

47. Les observateurs du Congrès ont qualifié le déroulement du dépouillement de globalement mal préparé. Les membres de la délégation ont observé que du fait de l'absence de listes pré-imprimées, les agents électoraux étaient invités par le chef de la commission à inscrire à la main les noms des différents candidats sur des feuilles vierges, ce qui a entraîné des retards et une certaine confusion des opérations de dépouillement.

48. En outre, les observateurs du Congrès ont été témoins de situations où le décompte des voix s'est révélé totalement inexact, ce qui a pu faussé les résultats.

49. De telles situations, qui constituent clairement une violation des normes du Conseil de l'Europe, ont été observées dans plusieurs bureaux de vote.

IX. Résultats des élections et suites données au scrutin

50. D'après les résultats annoncés par la Commission électorale centrale, le taux de participation a été de 32,04 %.

51. Il y a eu 1 478 186 votants, qui ont élu 15 591 conseillers dans 1 718 municipalités. La Commission électorale centrale a invalidé les résultats du vote dans 9 municipalités.

52. Les résultats annoncés par le président de la Commission électorale centrale et publiés sur le site internet de la CEC ont été présentés de manière incohérente (voir Annexe II).

X. Conclusion

53. La délégation du Congrès considère que les élections municipales du 23 décembre 2009 – bien qu'elles aient été bien préparées sur le plan technique et qu'elles se soient déroulées sans incident – ne répondaient pas aux exigences fondamentales d'une démocratie pluraliste, à savoir un choix véritable entre plusieurs partis opposés et une campagne électorale publique. Le jour du scrutin, en particulier lors du dépouillement, les observateurs ont été témoin de difficultés mettant sérieusement en doute l'intégrité du vote du 23 décembre.

54. Concernant l'organisation générale de ces élections, et en particulier les dispositions pratiques, la délégation du Congrès a noté un progrès sensible, surtout en comparaison avec les élections précédentes (octobre 2006). Cependant, la démocratie ne peut se résumer au seul cadre organisationnel des élections.

55. Sur la base de ses propres impressions et observations ainsi que des informations et documents communiqués par les interlocuteurs du Congrès lors des missions organisées avant et pendant les élections, la délégation a la conviction que des améliorations sont possibles de la part des autorités azerbaïdjanaises du point de vue de la démocratie pluraliste, de la liberté des médias et des droits de l'homme. Plus spécifiquement, la délégation pense que la situation de la démocratie territoriale en Azerbaïdjan n'est toujours pas satisfaisante.

Annexe I : Programmes

Mission d'observation préélectorale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe en Azerbaïdjan, du 6 au 9 décembre 2009

Dimanche 6 décembre 2009

Arrivée de la délégation (soirée).

Dimanche 7 décembre 2009

Petit déjeuner d'information à l'hôtel avec Veronika KOTEK,
Représentante spéciale du Secrétaire Général du CdE à Bakou.

- | | |
|---------------|--|
| 09:00 - 10:00 | Rencontre avec la communauté diplomatique de Bakou
<i>Lieu : hôtel Atropat</i> |
| 10:15 – 11:30 | Table ronde avec les ONG ^(*) :
<i>Lieu : hôtel Atropat</i> |
| 11:45 - 12:45 | Echange de vues avec des représentants des médias ^(*) :
<i>Lieu : hôtel Atropat</i> |
| 15:00 – 15:45 | Rencontre avec le chef de la Commission électorale centrale (le président Mazahir PANAHOV) |
| 16:00 – 16:45 | Rencontre avec le chef de la Commission parlementaire chargée des politiques régionales (le président Arif RAHIMZADE) |
| 17:00 – 18:00 | Rencontre avec les trois associations de collectivités locales d'Azerbaïdjan, avec des membres de la délégation azerbaïdjanaise du Congrès et avec le Secrétaire de la délégation azerbaïdjanaise
<i>Lieu : hôtel Atropat</i> |

Mardi 8 décembre 2009

- | | |
|---------------|--|
| 9:00 | Petit déjeuner de travail avec l'IRFS ^(*)
<i>Lieu : hôtel Atropat</i> |
| 10:15 – 11:15 | Rencontre avec M. Ramiz MEHDIYEV, chef de l'Administration présidentielle
<i>Lieu : Administration présidentielle</i> |
| 11:30 | M. Fikrat MAMMADOV, ministre de la Justice
<i>Lieu : ministère de la Justice</i> |
| 12:30 | Rencontre avec un représentant du parti YAP ^(*)
<i>Lieu : hôtel Atropat</i> |
| 16:00 | Visite des municipalités de Soumgaït et Novkhani, proches de Bakou |

^(*) Rencontres non officielles à organiser par le Bureau du CdE à Bakou.

**Mission d'observation des élections municipales
du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
en Azerbaïdjan, du 20 au 24 décembre 2009**

Dimanche 20 décembre 2009

*Arrivée de la délégation à l'aéroport international de **Bakou**.*

Lundi 21 décembre 2009

- 09h00 – 11h00 Réunion d'information générale pour la délégation (sur la base des entretiens et des impressions de la mission préélectorale)
Lieu : hôtel Atropat
- 15h30 – 16h30 Rencontre avec le chef de la Commission électorale centrale (le président Mazahir PANAHOV)
Lieu : locaux de la CEC
- 17h00 – 18h00 Echange de vues avec Khadija ISMAYILOVA, chef du Bureau de Bakou de Radio Free Europe/Radio Liberty
Lieu : hôtel Atropat

Mardi 22 décembre 2009

- 10h00 – 11h00 Réunion d'information interne
- 15h30 – 16h15 Rencontre avec des représentants du parti au pouvoir, le YAP^(*)
Lieu : hôtel Atropat
- 17h15 – 18h00 Rencontre avec M. Vilayat Zahirov, vice-ministre de la Justice
Lieu : ministère de la Justice
- 18h30 – 20h00 Soirée d'information pour la délégation, préparatifs pour le jour du scrutin, distribution des matériels, déploiement des équipes, consignes pour les chauffeurs et les interprètes, etc.
Lieu : hôtel Atropat

Mercredi 23 décembre

Jour du scrutin. Déploiement dans différentes régions du pays.

- 23h00 – 01h00 Réunion postélectorale, rédaction de la déclaration finale, préparation de la conférence de presse finale
Lieu : hôtel Atropat

Jeudi 24 décembre

- 09h30 Conférence de presse
Lieu : hôtel Atropat

Annexe II : Résultats publiés par la Commission électorale centrale

#	Informations générales	Nombre	Pourcentage
	Total :	15591	100,00
	Candidats individuels (de leur propre initiative)	4809	30,84
	Candidats de groupes d'initiative	77	0,50
	Candidats de partis politiques	10705	68,66
1	Parti du Nouvel Azerbaïdjan	10290	65,99
2	Parti de la Grande Création	132	0,85
3	Front populaire uni d'Azerbaïdjan	81	0,52
4	Parti « Ana Vatan » (Patrie)	62	0,40
5	Parti de la Solidarité civile	61	0,39
6	Parti azerbaïdjanais de l'Espoir	41	0,26
7	Parti politique azerbaïdjanais des Réformes démocratiques	15	0,10
8	Parti de l'Union civile	14	0,09
9	Parti azerbaïdjanais de la Protection sociale	5	0,03
10	Parti Musavat	4	0,03

	Total :	15591	100,00
	Indépendants	4157	26,66
	Affiliation non précisée	157	1,01
	Affiliés à un parti	11277	72,33
1	Parti du Nouvel Azerbaïdjan	10431	66,90
2	Parti « Ana Vatan » (Patrie)	214	1,37
3	Parti de la Grande Création	142	0,91
4	Parti azerbaïdjanais de la Protection sociale	133	0,85
5	Parti de la Solidarité civile	115	0,74
6	Front populaire uni d'Azerbaïdjan	95	0,61
7	Parti azerbaïdjanais de l'Espoir	43	0,28
8	Parti communiste azerbaïdjanais	25	0,16
9	Parti politique azerbaïdjanais des Réformes démocratiques	18	0,12
10	Parti de l'Indépendance nationale de l'Azerbaïdjan	15	0,10
11	Parti de l'Union civile	14	0,09
12	Parti « Adalet » (Justice)	13	0,08
13	Nouveau parti Musavat	5	0,03
14	Parti Musavat	3	0,02
15	Parti Monde de l'Azerbaïdjan démocratique	3	0,02
16	Front populaire classique	3	0,02
17	Parti démocrate azerbaïdjanais	2	0,01
18	Parti « Milli Vahdat » (Unité nationale)	2	0,01
19	Front populaire azerbaïdjanais	1	0,01

Annexe III : Annonce aux médias

Réf. 148f09

Strasbourg, 30.11.2009

Une délégation du Congrès du Conseil de l'Europe se rend en mission pré-électorale en Azerbaïdjan

Date : 7-8 décembre 2009

Lieu : Bakou (Azerbaïdjan)

Description: une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, dirigée par Gaye Doganoglu (Turquie, PPE-DC), se rendra en mission pré-électorale en Azerbaïdjan, en vue des élections municipales prévues le 23 décembre 2009.

La délégation rencontrera des représentants du gouvernement, de l'opposition et des organes électoraux, ainsi que la délégation azerbaïdjanaise auprès du Congrès. Un échange de vues est prévu avec des membres de la communauté diplomatique de Bakou, avec des représentants des médias et des ONG.

Membres de la délégation :

Mme Gaye Doganoglu (Turquie, PPE/DC) – **Chef de la délégation**
M. Nigel Mermagen (Royaume-Uni, ILDG)
M. Istvan Borbely (Hongrie, PPE/DC)
M. Dobrica Milovanovic (Serbie, NI)
Mme Gudrun Mosler-Törnström (Autriche, SOC)

Contact presse sur place :

Renate Zikmund, Chef de la Division de la communication, des relations internationales et de l'observation des élections du Congrès, tél. +33 6 59 78 64 55 ; renate.zikmund@coe.int

Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou

tél. +994 124 973 156 – 5 493 ; fax: +994 124 972 395 ; fieldbaku@coe.int www.coe.az

Annexe IV: Annonce aux médias

Réf. MA161f09

Strasbourg, 17.12.2009

Le Congrès du Conseil de l'Europe observera les élections locales en Azerbaïdjan

Date : 20-24 décembre 2009

Lieu : Bakou (Azerbaïdjan)

Description : une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, avec à sa tête Gaye Doganoglu (Turquie, PPE-DC), observera les élections municipales en Azerbaïdjan le 23 décembre 2009.

Avant le scrutin, la délégation rencontrera des représentants du gouvernement, de l'opposition et des instances électorales. Un échange de vues avec des spécialistes des médias est prévu pour discuter des développements après la mission pré-électorale effectuée par le Congrès les 7 et 8 décembre derniers.

Le jour du scrutin, des équipes d'observateurs suivront le déroulement du vote dans différentes régions du pays.

Une **conférence de presse** se tiendra le **jeudi 24 décembre** à 9h30 à **Bakou** (Atropat Hotel, Icheri Sheher, 11-13-79 Magomayev str.).

Membres de la délégation :

Mme Gaye Doganoglu (Turquie, PPE/DC) – **chef de délégation**

M. Istvan Borbely (Hongrie, PPE/DC)

M. Jean-Claude Frécon (France, SOC)

M. Mihkel Juhkami (Estonie, PPE/DC)

Mme Amy Koopmanschap (Pays-Bas, SOC)

M. Francis Lec (France, SOC)

M. Nigel Mermagen (Royaume-Uni, GILD)

M. Dobrica Milovanovic (Serbie, NI)

M. Christopher Newbury (Royaume-Uni, PPE/DC)

M. Paolo Rondelli (Saint-Marin, SOC)

M. Jean-Louis Testud (France, PPE/DC)

Secrétariat du Congrès :

M. Jean-Philippe Bozouls, Secrétaire exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux

Mme Renate Zikmund, chef de la Division de la communication, des relations internationales et de l'observation des élections

Mme Lucrezia Titi, assistante de communication

Mme Nioucha Ziaemoghadam, assistante

[Pour de plus amples informations](#)

Contacts presse sur place :

Renate Zikmund, Chef de la Division de la Communication, des Relations internationales et de l'Observation des élections du Congrès, +33 6 59 78 64 55; renate.zikmund@coe.int

Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou

Tél. +994 124 973 156 – 5 493; fax: +994 124 972 395; fielbaku@coe.int www.coe.az

Annexe V: Communiqué de presse

Réf. 985f09

La délégation du Congrès souhaite une rencontre avec les représentants de l'opposition azerbaïdjanaise avant les élections municipales du 23 décembre

Bakou, 21.12.2009 – « Nous regrettons que la délégation du Congrès n'ait pas eu l'opportunité de débattre aujourd'hui avec les partis de l'opposition azerbaïdjanaise pour examiner la situation électorale avant le scrutin du 23 décembre.

« La délégation du Congrès est prête à rencontrer les représentants de l'opposition à une date ultérieure car elle souhaite discuter librement et ouvertement avec les forces politiques du pays.

« La délégation regrette de ne pas avoir encore pu s'entretenir avec les partis d'opposition, lors de la mission pré-électorale, car elle considère qu'il est dans l'intérêt de la démocratie azerbaïdjanaise qu'ils soient entendus par la communauté internationale », a déclaré Gaye Doganoglu (Turquie, PPE/DC), chef de la délégation du Congrès.

Au nom de la délégation du Congrès et particulièrement au nom des deux vice-présidents du Congrès Jean-Claude Frécon (France, SOC) et Istvan Borbely (Hongrie, PPE/DC), Gaye Doganoglu a réitéré son invitation à rencontrer les représentants des partis de l'opposition avant le 23 décembre 2009.

Contacts presse à Bakou :

Renate Zikmund, chef de la Division de la communication, des relations internationales et de l'observation des élections, tel. +33 6 59 78 64 55 ; renate.zikmund@coe.int

Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou, tel. +994 124 973 156 – 5 493.

fax : +994 124 972 395 ; fielbakou@coe.int www.coe.az

Annexe VI: Communiqué de presse

Réf. 988f09

La délégation du Congrès appelle à une relance de la démocratie pluraliste en Azerbaïdjan

Bakou, 24.12.2009. - Une délégation internationale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a observé les élections municipales en Azerbaïdjan le 23 décembre 2009. La délégation composée de 11 membres du Congrès représentant 8 différents pays du Conseil de l'Europe a suivi le scrutin dans plus de 100 bureaux de vote. Une mission pré-électorale avait également eu lieu, les 7 et 8 décembre.

A l'égard de l'organisation globale du vote, Gaye Doganoglu (Turquie, PPE/DC), Chef de la délégation du Congrès, a souligné que s'agissant des arrangements pratiques, "Les élections ont eu lieu dans une atmosphère calme et étaient bien préparées. Cependant des améliorations concrètes sont nécessaires», a-t-elle déclaré.

Francis Lec (France, SOC), Rapporteur du Congrès sur les élections municipales du 23 décembre, a insisté sur l'importance des médias indépendants et sur la liberté d'expression pour un climat démocratique authentique. "Le temps d'antenne non rémunéré à la télévision a été limité aux partis qui avaient enregistré des candidats dans au moins 50% des municipalités. De facto, la télévision a retransmis essentiellement l'image d'un système de parti unique en Azerbaïdjan, où les élections ne jouent pas un rôle important ", a déclaré le rapporteur.

Jean-Claude Frécon (France, SOC), rapporteur du Congrès pour le monitoring sur l'Azerbaïdjan, a souligné qu'il y avait peu de signes visibles d'une campagne électorale animée et qu'une réelle compétition entre les partis n'a pu se développer. Le taux de participation de 31.86% indiqué par la Commission électorale centrale confirme l'impression d'ensemble de la délégation du Congrès que ce scrutin n'a pas suscité l'intérêt des citoyens en raison d'une campagne sans relief et l'absence d'un paysage politique pluraliste en Azerbaïdjan » a-t-il conclu.

La liste des incidents constatés par les membres de la délégation du Congrès le 23 décembre comprend notamment des insuffisances concernant le comptage de la participation électorale dans les bureaux de vote, le rôle et l'origine des observateurs locaux, la lisibilité des bulletins de vote et la régularité du décompte des voix. « Il résulte de l'ensemble de ces incidents que dans certains bureaux de vote, la sincérité de ce scrutin a été altérée. Les autorités d'Azerbaïdjan devront poursuivre leur efforts », a souligné le Rapporteur de l'élection, Francis Lec.

La délégation du Congrès considère les élections du 23 décembre comme un élément symptomatique de la situation encore insatisfaisante de la démocratie locale et de la faiblesse des gouvernements locaux en Azerbaïdjan.

Contact presse sur place :

Renate Zikmund, Chef de la Division de la Communication, des relations internationales et de l'observation des élections, tél. +33 6 59 78 64 55; renate.zikmund@coe.int

Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou,

tél. +994 124 973 156 – 5 493; fax +994 124 972 395; fielbaku@coe.int www.coe.az