

AS/Bur (2016) 52  
5 octobre 2016

## Mission d'évaluation du référendum sur le projet de modifications de la Constitution de l'Azerbaïdjan (26 septembre 2016)

### Mémoire

par M. Aleksandar Nikoloski (« L'ex-République yougoslave de Macédoine », PPE/DC), Président de la commission ad hoc

1. À la suite de l'invitation du président du Parlement de l'Azerbaïdjan, le Bureau de l'Assemblée a constitué, lors de sa réunion du 5 septembre 2016, une commission ad hoc chargée d'effectuer une mission d'évaluation du référendum sur le projet de modification de la Constitution de l'Azerbaïdjan (26 septembre 2016), composée d'un représentant de chaque groupe politique, ainsi que des corapporteurs de la commission de suivi, et a autorisé le Président à approuver sa composition et à nommer son président. En outre, le Bureau a décidé de demander l'avis de la Commission de Venise sur le projet de modification de la Constitution, les autorités de l'Azerbaïdjan n'ayant pas elles-mêmes fait cette demande.
2. Le 15 septembre 2016, le Président de l'Assemblée a approuvé la composition de la commission ad hoc chargée d'évaluer le référendum (annexe 1) et a nommé M. Aleksandar Nikoloski (« L'ex-République yougoslave de Macédoine », PPE/DC) en tant que président.
3. La commission ad hoc a été présente en Azerbaïdjan du 24 au 27 septembre 2016 pour évaluer le référendum ; elle était mandatée pour observer le jour du scrutin, ainsi que pour évaluer la campagne du référendum. Comme toutes les autres questions pertinentes pour ce pays s'inscrivent dans le cadre du dialogue de suivi entre le Conseil de l'Europe et l'Azerbaïdjan, la commission ad hoc invite les autorités à poursuivre leur coopération avec les corapporteurs de la commission de suivi et à mettre en œuvre les conclusions et recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.
4. La commission de suivi a rencontré le président de l'Azerbaïdjan, le président du Parlement, des membres de la délégation de l'Azerbaïdjan auprès de l'Assemblée, le président de la Commission électorale centrale (CEC), des représentants de l'opposition, de la société civile et des médias, ainsi que des membres du corps diplomatique de Bakou. Le programme figure en annexe 2.
5. La commission ad hoc a agi en dehors du cadre habituel d'une Mission internationale d'observation des élections, car aucun de ses partenaires habituels (BIDDH de l'OSCE, Assemblée parlementaire de l'OSCE, Parlement européen) n'étaient présents dans le pays. Toutefois, des observateurs internationaux d'autres institutions étaient présents.
6. Le projet soumis à référendum modifiait 29 dispositions de divers chapitres de la Constitution. Il s'agissait d'une triple réforme. Premièrement, elle a modifié un certain nombre de dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'homme. Deuxièmement, la réforme du système de gouvernance a octroyé des pouvoirs supplémentaires au président, augmenté la durée de son mandat et mis en place la fonction de vice-président. Troisièmement, la réforme économique, qui concernait principalement la propriété des terres agricoles, a donné au pays la possibilité de se développer en ces temps économiquement difficiles.
7. Le référendum était organisé en conformité avec la législation nationale et la Constitution de l'Azerbaïdjan ; il est jugé légal et légitime.
8. Au cours de la campagne référendaire, les deux camps, partisans et opposants, ont pu présenter leurs points de vue. La Commission électorale centrale a fait imprimer le projet de modifications, en y apportant une explication substantielle, et l'a fait parvenir à chaque foyer en Azerbaïdjan. Partisans et

opposants bénéficiaient d'un espace gratuit dans les médias, mais ils ont décidé de ne pas en faire usage. La campagne s'est également déroulée dans les médias sociaux. Les opposants avaient organisé trois rassemblements, les 11 septembre, 17 septembre et 18 septembre.

9. M. Natiq Jafarli, secrétaire exécutif du mouvement Alternative républicaine (REAL), a été détenu au cours de la campagne, mais libéré par la suite. La commission ad hoc a salué cette décision, tout comme le reste de la communauté internationale. À l'issue du rassemblement du 17 septembre, des militants de l'opposition ont été placés en détention. Afin d'obtenir des informations précises à ce sujet, le président de la commission ad hoc a demandé aux autorités de l'Azerbaïdjan de lui communiquer les chiffres officiels du nombre de personnes détenues. Dans la réponse donnée par les autorités après la conférence de presse du 27 septembre, le ministre de la Justice a indiqué que 13 militants de l'opposition avaient été détenus et que, d'après les décisions rendues par le tribunal d'instance de Yasamal à Bakou, tous les militants avaient été libérés le 25 septembre. La délégation se félicite de la libération de tous les militants, qu'elle considère comme une évolution positive.

10. Le jour du référendum, la commission ad hoc s'est scindée en cinq équipes, qui ont observé le scrutin à Bakou et dans ses environs, ainsi qu'à Bine (y compris dans un bureau de vote situé au sein d'une prison), Sumgayit et Sabayil.

11. Le vote a été transparent, bien organisé, efficace et pacifique tout au long du jour du scrutin et aucune violation grave n'a été observée au cours du dépouillement.

12. Une équipe a constaté quelques problèmes mineurs, comme le fait que certains électeurs n'étaient pas suffisamment informés sur le référendum. Certaines personnes âgées ne pouvaient pas lire les caractères latins, elles n'étaient donc pas en mesure de comprendre le projet de modifications. Au sein de la prison de Bine, les détenus avaient été informés du projet de modifications à peine une semaine avant le jour du référendum. Des violations ont été constatées au cours du vote dans deux bureaux de vote de Bine. Cependant, ces situations n'ont pas été de nature à influencer sur le résultat final.

13. À la suite de ce référendum, la commission ad hoc a tenu une conférence de presse et a fait une déclaration (voir l'annexe 3).

14. Elle a fait remarquer que les résultats du référendum, qui étaient favorables à l'adoption des modifications apportées à la Constitution, témoignaient de la volonté des citoyens de l'Azerbaïdjan d'aller de l'avant en direction d'un développement sûr, stable et durable de leur pays, ainsi que de parvenir à l'établissement d'un système de gouvernance plus efficace et à la mise en œuvre de réformes plus utiles, dont le pays a besoin pour relever les défis démocratiques et économiques auxquels il est confronté.

15. Toutefois, la commission ad hoc a regretté que les autorités de l'Azerbaïdjan n'aient pas demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur le projet de la Constitution. Elle a pris note de l'avis préliminaire de la Commission de Venise au sujet de la réforme du système de gouvernance et a appelé les autorités de l'Azerbaïdjan à coopérer avec la Commission. Tout en évaluant positivement la plupart des modifications apportées au chapitre de la Constitution consacré aux droits de l'homme, la Commission de Venise a critiqué les clauses restrictives, qui risquent de porter atteinte à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et à la liberté d'association.

16. La commission ad hoc a formulé l'espoir que les autorités de l'Azerbaïdjan respecteraient tous les aspects de cet avis de la Commission de Venise : les critiques formulées au sujet de l'équilibre des pouvoirs et du rôle du Parlement, les commentaires élogieux du chapitre consacré aux droits de l'homme, ainsi que les réserves.

17. Tout comme la Commission de Venise, la commission ad hoc a estimé qu'il aurait été utile d'organiser un dialogue public plus long et plus élargi avant le référendum du 26 septembre et a regretté l'absence d'un véritable débat au sein du Parlement, comme le demandait la communauté internationale.

18. La commission ad hoc appelle les autorités de l'Azerbaïdjan à prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer les processus électoraux dans le pays.

## **ANNEXE 1**

### **Liste des membres**

**Président** : Aleksandar NIKOLOSKI, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » (PPE/DC)

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

Aleksandar NIKOLOSKI, « L'ex-République yougoslave de Macédoine »

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

Andrea RIGONI, Italie

#### **Groupe socialiste (SOC)**

Yanaki STOILOV, Bulgarie

Antonio GUTIÉRREZ, Espagne

#### **Groupe des conservateurs européens (CE)**

Dominik TARCZYŃSKI, Pologne

#### **Rapporteurs AS/MON (ex officio)**

Stefan SCHENNACH, Autriche

Cezar Florin PREDA, Roumanie

#### **Secrétariat**

Bogdan TORCĂTORIU, Administrateur, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

Sevda GÜNDÜZ, Secrétariat, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

**ANNEXE 2 - Programme****Samedi 24 septembre**

Arrivée des membres

**Dimanche 25 septembre**

8:00-8:30 Réunion de la délégation

9:30-10:30 Réunion avec M. Ilham Aliyev, Président de l'Azerbaïdjan

11:15-12:00 Réunion avec M. Ogtay Asadov, président du Milli Mejlis, avec la participation des membres de la délégation et du secrétaire général du Parlement

12:15-13:30 Réunion avec des membres du corps diplomatique de Bakou

- Italie – S.E. M. Giampaolo Cutillo
- Espagne – M. Jose Luis Diez Juarez, chargé d'affaires
- Autriche – S.E. M. Axel Wech
- Roumanie – S.E. M. Dan Iancu
- France – S.E. Mme Aurélie Bouchez
- Allemagne – S.E. M. Michael Kindsgrab
- Grèce – S.E. M. Dimitrios G. Tsoundas
- UE – S.E. Mme Malena Mard

*13:30-14:30 pause déjeuner*

14:30-15:15 Réunion avec M. Mazahir Panahov, président de la Commission électorale centrale

15:15-16:00 Réunion avec des représentants de la société civile

- Mme Arzu Abdullayeva, Helsinki Citizens Assembly
- M. Akif Gurbanov, Institute for Democratic Initiatives (IDI)
- Mme Saida Godjamanli, Bureau on Human Rights and Rule of Law
- Mme Novella Jafarova, Women's Rights Protection Committee
- Mme Saadat Benanyarli, International Society for Human Rights
- Mme Mehriban Rahimli, consultante de Black Sea Trust for Regional Cooperation of the German Marshall Fund
- M. Maharram Zulfugarli, Association for Civil Society Development in Azerbaijan

16:00-16:45 Réunion avec des représentants des médias

- M. Elchin Shikhli, journal « Zerkalo »
- M. Mushvig Alasgarli, Conseil de la presse

17:00-18:00 Réunion avec

- M. Natic Jafarli, mouvement REAL
- M. Jamil Hasanli, président du Conseil national
- M. Ali Karimli, président du parti du Front populaire

18:00-18:30 Réunion avec les interprètes et les chauffeurs

**Lundi 26 septembre**

Jour du référendum

8:00 Ouverture des bureaux de vote

19:00 Fermeture des bureaux de vote

**Mardi 27 septembre**

9:30-10:30 Réunion de la délégation (débriefing et élaboration d'une déclaration)

10:45-11:25 Conférence de presse

Départ des membres

**ANNEXE 3****Référendum constitutionnel en Azerbaïdjan : déclaration suite à la mission d'évaluation**

Strasbourg, 27.09.2016 - A l'invitation des autorités azerbaïdjanaises, le Bureau de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a décidé d'envoyer une commission ad hoc pour réaliser une mission d'évaluation du référendum constitutionnel organisé le 26 septembre en Azerbaïdjan.

En vertu de l'article 29 des Lignes directrices pour l'observation des élections (du Règlement de l'Assemblée), « La commission ad hoc présente ses conclusions sous la forme d'une note établie par le président à l'intention du Bureau ». La présente déclaration concerne nos conclusions finales sur le référendum du 26 septembre. Le texte en a été adopté par les membres de la Commission ad hoc.

Nous tenons à féliciter le peuple azerbaïdjanais pour la tenue pacifique du scrutin. Nous tenons aussi à souligner que nous étions chargés d'observer le scrutin et d'évaluer la campagne d'avant le référendum et nous nous limiterons à ces questions, l'ensemble des autres questions pertinentes pour l'Azerbaïdjan relevant du dialogue de suivi entre le Conseil de l'Europe et ce pays. Nous invitons les autorités à poursuivre leur coopération avec les corapporteurs de la Commission de suivi et à mettre en œuvre les conclusions et les recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Dans ce contexte, la délégation :

- conclut que le référendum a été organisé conformément à la législation nationale et à la constitution azerbaïdjanaise, et qu'il est légal et légitime ;
- note que le processus de vote était transparent, bien organisé, efficace et pacifique pendant toute la journée du scrutin et qu'il n'y a pas eu de violations graves au cours du processus de dépouillement, c'est pourquoi nous respectons la volonté du peuple azerbaïdjanais ;
- considère que le résultat du référendum, par lequel est approuvée la révision constitutionnelle, exprime la volonté du peuple azerbaïdjanais d'aller de l'avant vers un développement sûr, stable et durable de son pays, de s'attacher à mettre en place un système de gouvernance plus efficace et de mettre en œuvre les réformes judiciaires nécessaires pour que le pays puisse répondre aux problèmes démocratiques et économiques auxquels il est confronté ;
- regrette que les autorités azerbaïdjanaises n'aient pas demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de donner un Avis sur le projet de révision constitutionnelle ;
- salue la décision du Bureau de l'APCE de demander un Avis à la Commission de Venise et prend note de cet Avis ;
- invite les autorités à respecter l'Avis de la Commission de Venise concernant les lois applicables au cours du processus de mise en œuvre de la révision constitutionnelle ;
- espère que les autorités azerbaïdjanaises respecteront en tous points l'Avis de la Commission de Venise qu'il s'agisse de la critique de la répartition des pouvoirs et du rôle du Parlement, de l'approbation du chapitre relatif aux droits de l'homme ou des réserves qu'elle a formulées ;
- note qu'une campagne a eu lieu au sujet du référendum pendant laquelle les deux parties – pour ou contre la révision – ont pu exprimer leur opinion ;
- pense qu'il aurait été plus utile d'avoir un dialogue plus large et pendant plus longtemps avant le référendum du 26 septembre relatif à la révision de la Constitution et regrette l'absence de débat à proprement parler au Parlement ainsi que la communauté internationale l'avait demandé ;
- note avec regret, hormis les questions liées au scrutin, que plusieurs militants ont été placés en détention pour différents motifs au cours de la campagne qui a précédé le référendum. La délégation prend note – bien que son mandat ne prévoit pas de s'ingérer dans un processus judiciaire indépendant – de la décision des autorités azerbaïdjanaises de remettre en liberté plusieurs militants et espère que les autorités poursuivront dans cette voie.
- invite à une amélioration du processus électoral.

Aleksandar Nikoloski (“ex-République yougoslave de Macédoine”, PPE/DC), chef de la délégation  
Andrea Rigoni (Italie, ADLE)  
Yanaki Stoilov (Bulgarie, SOC)  
Dominik Tarczyński (Pologne, CE)  
Antonio Gutiérrez (Espagne, SOC)  
Stefan Schennach (Autriche, SOC), corapporteur de la Commission de suivi  
Cezar Florin Preda (Roumanie, PPE/DC), corapporteur de la Commission de suivi