

N° 5915

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe des élections présidentielles en Azerbaïdjan

* * *

(Dépôt: le 12.9.2008)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (12.9.2008)	1
2) Texte du projet de règlement grand-ducal.....	2
3) Exposé des motifs	3
4) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration (11.9.2008)	6

*

DEPECHE DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(12.9.2008)

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre délégué aux Affaires Etrangères et à l'Immigration, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, avec prière de bien vouloir en saisir la Conférence des Présidents.

Je joins en annexe le texte du projet et l'exposé des motifs.

Monsieur le Ministre délégué aux Affaires Etrangères et à l'Immigration aimerait ajouter l'information que le Conseil de Gouvernement du 12 septembre 2008 a pris la décision de principe de participer à la mission d'observation des élections présidentielles en Azerbaïdjan (15 octobre 2008) par l'envoi de 5 observateurs au maximum. Cette mission portera sur une durée maximale de deux semaines.

Une participation active à cette mission d'observation électorale permettra au Luxembourg d'assumer ses responsabilités en tant que membre de la communauté internationale, de contribuer à la démocratisation en Azerbaïdjan et d'approfondir son expertise en la matière.

Monsieur le Ministre délégué aimerait par ailleurs souligner l'importance d'un accomplissement rapide des procédures d'adoption du projet en question en raison de la date de départ des observateurs prévue pour le 10 octobre 2008 au plus tard.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Secrétaire d'Etat aux Relations
avec le Parlement,
Octavie MODERT*

*

TEXTE DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales, et notamment son article 1er;

Vu la décision du Gouvernement en Conseil du 12 septembre 2008 et après consultation le 11 septembre 2008 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration de la Chambre des Députés;

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'avis de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés;

Sur le rapport de Notre Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Art. 1er. Le Gouvernement luxembourgeois participera à la mission d'observation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) des élections présidentielles en Azerbaïdjan qui se tiendront le 15 octobre 2008. Il enverra à cet effet un contingent d'observateurs limité à cinq au maximum dont la mission portera sur une durée maximale de deux semaines.

Art. 2. Le statut des membres du contingent luxembourgeois est défini conformément aux articles 5 et suivants de la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales.

Art. 3. Notre Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration est chargé de l'exécution du présent règlement, qui entrera en vigueur le jour de sa publication au Mémorial.

(...), le (...) 2008

*Le Ministre délégué aux Affaires étrangères
et à l'Immigration,*
Nicolas SCHMIT

HENRI

EXPOSE DES MOTIFS

1. La mission d'observation des élections présidentielles en Azerbaïdjan (15 octobre 2008)

La République d'Azerbaïdjan est un système présidentiel dans lequel le pouvoir exécutif dispose d'une autorité relativement plus large que le pouvoir législatif. Le Président, entre autres, nomme les membres du Cabinet des Ministres auquel il préside lui-même, il nomme les autorités exécutives au niveau central et nomme, limoge et définit le mandat des chefs des Commissions Exécutives qui disposent du pouvoir exécutif dans les régions.

Le Président est directement élu au suffrage universel, ceci pour une période de cinq ans. Il ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. Le Président est élu par la majorité absolue des votes; au cas où aucun des candidats ne reçoit plus de 50% des voix, un deuxième tour électoral a lieu le deuxième dimanche qui suit le premier tour, opposant les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre des voix. L'actuel Président Ilham Aliiev qui succéda à son père en 2003 avait été élu à la présidence avec près de 80% des suffrages.

L'OSCE et son Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme (BIDDH) ont, depuis 1995, observé un certain nombre d'élections en Azerbaïdjan. Les dernières élections parlementaires qui ont eu lieu en novembre 2005 ont été remportées par le parti présidentiel *Nouveau Parti d'Azerbaïdjan* qui a obtenu la majorité des sièges – 64 sur 125 – un tiers revenant aux „indépendants“. Des élections partielles ont été organisées le 13 mai 2006 dans les dix circonscriptions où les résultats avaient été annulés, renforçant le pouvoir du parti présidentiel. La mission d'observation conclut en 2005 que les élections „n'ont pas respecté un certain nombre d'engagements OSCE et d'autres standards internationaux pour des élections démocratiques“. La mission a pu noter certaines améliorations, notamment en ce qui concerne le processus d'enregistrement des candidats, l'administration technique du processus, l'établissement d'une chaîne de télévision publique ainsi que le marquage à l'encre des doigts des électeurs.

Cela étant, nombre de failles ont également été identifiées, dont l'interférence des autorités exécutives locales dans la campagne et dans le travail de l'administration électorale, la composition des commissions électorales, les restrictions à la liberté de rassemblement, l'intimidation et la dé-registation de candidats, un processus inefficace pour les plaintes et les appels de même que de sérieuses irrégularités lors du vote et de l'établissement des résultats.

Depuis 2006, les autorités azéries sont entrées en contact avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe afin de discuter des amendements au code électoral. En mai 2008, l'Administration Présidentielle a soumis un projet d'amendements au Parlement qui l'a approuvé en très large partie. Par sa signature, le Président a mis en oeuvre ces amendements en date du 2 juin 2008.

En juin 2008, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont publié une opinion conjointe sur ces amendements, prenant note de quelques pas positifs allant dans le sens de leurs recommandations, tout en notant quelques amendements plus problématiques. Parmi les pas positifs sont comptés la création de groupes d'experts au sein des commissions électorales compétents pour d'éventuelles plaintes, l'interdiction d'interférence dans le processus électoral par les autorités exécutives centrales et locales ainsi que le marquage à l'encre des doigts des électeurs. De l'autre côté, certains amendements risquent de réduire la concurrence politique et l'information disponible aux électeurs, comme par exemple la réduction de la période de campagne électorale de 60 à 28 jours précédant le jour des élections, l'élimination de la télévision d'Etat comme médium de communication pour les différents candidats et l'exemption de la télévision d'Etat de devoir fournir des conditions équitables à tous les candidats. D'autres recommandations ne furent pas du tout prises en compte, comme celle traitant de la composition des commissions électorales, le dé-registation de candidats et l'invalidation de résultats. Vu les discussions intenses menées avec les autorités azéries, l'absence de prise en compte de ces recommandations suscite des interrogations.

Alors que les autorités estiment que les amendements opérés sont suffisants pour garantir un processus électoral conforme aux standards démocratiques, les partis d'opposition ont fait connaître leurs objections quant à certains des amendements, susceptibles selon eux de limiter la faculté de mener une campagne efficace, notamment vu le déséquilibre en matière d'accès aux médias et vu les restrictions posées à la liberté de rassemblement. L'impact des amendements sera déterminé par le degré de volonté politique dont feront montre les institutions étatiques responsables pour la mise en oeuvre du code électoral.

Les observateurs s'attendent à une victoire du Président actuel Ilham Aliyev. L'opposition est divisée et semble incapable de se rassembler à cause des rivalités personnelles entre ses différents leaders. Notons que certains partis d'opposition ont appelé au boycott des élections.

Le processus de réforme entamé par le Président en 2003 est devenu de plus en plus hésitant. La corruption continue à toucher notamment le secteur de la santé, l'éducation et la police. Malgré le boom du secteur pétrolier, près de 45% de la population vit dans la pauvreté et 17% même en dessous du seuil minimal de subsistance. En l'absence d'une véritable indépendance du pouvoir judiciaire, la détention arbitraire reste un problème sérieux. C'est notamment la situation de la presse qui s'est sérieusement dégradée ces derniers temps. Le cas le plus flagrant est celui d'Eynulla Fatullayev, éditeur des deux journaux indépendants les plus importants de l'Azerbaïdjan, qui a été condamné le 30 octobre 2007 à 8 ans et demi de prison pour un de ses articles. On lui a reproché l'incitation à des actes de terrorisme et à la haine raciale ainsi que l'évasion fiscale. Le verdict est largement interprété comme une manœuvre politique tendant à faire taire la presse critique en Azerbaïdjan. Fatullayev est le 8e journaliste azéri à être incarcéré pour diffamation et d'autres charges criminelles. (Extrait de la déclaration de la Présidence au nom de l'UE du 7 novembre 2007: „L'UE est convaincue que l'usage du code pénal qui a été fait pour cet article, qui est l'expression d'une opinion individuelle, est inapproprié et que la peine prononcée est tout à fait disproportionnée. Des cas comme celui-ci vont à l'encontre de l'engagement de l'Azerbaïdjan en faveur des libertés d'expression et d'opinion.“) Human Rights Watch a également documenté de nombreux cas de violence ou de menace de violence contre des journalistes indépendants en Azerbaïdjan.

L'Azerbaïdjan a aboli la peine de mort pour tous les crimes en 1998 (dernière exécution en 1992, moratoire depuis 1993 en vue de son adhésion au Conseil de l'Europe). Parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, elle est cependant la seule avec la Russie à ne pas avoir signé le Protocole 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances. L'Azerbaïdjan a ratifié le Pacte international sur les droits civils et politiques, son Second Protocole additionnel (abolition de la peine de mort), la Convention sur les Droits de l'Enfant et la Convention contre la Torture et les traitements et punitions cruels, inhumains ou dégradants. L'Azerbaïdjan n'a pas signé le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. En 2003, elle a conclu un accord bilatéral de non-extradition avec les Etats-Unis.

En ce qui concerne la problématique du Haut-Karabagh et les relations avec l'Arménie, la médiation assurée depuis 1997 par la coprésidence tripartite du „Groupe de Minsk“ de l'OSCE (France, Etats-Unis, Russie) estime que les perspectives pour un règlement de ce „conflit gelé“ sont actuellement amoindries par l'attente des élections présidentielles en Azerbaïdjan, la situation politique interne tendue suite aux élections présidentielles en Arménie et les heurts violents récurrents entre troupes azéries et du Haut-Karabagh, dont les derniers datent de mars 2008, faisant plusieurs morts le long de la ligne du cessez-le-feu. Les deux côtés s'accusent mutuellement de violer un accord fragile de cessez-le-feu.

La crise de l'été 2008 en Géorgie, qui a lourdement affecté l'Azerbaïdjan (de même que l'Arménie), a exposé la vulnérabilité de Bakou en termes d'approvisionnement de produits de base et en termes de voies d'exportation de pétrole. En même temps, la confiance des investisseurs dans la région du Caucase du Sud a été ébranlée. Il n'est pas exclu que cette prise de conscience du côté azéri aide à flexibiliser les discussions autour du Haut-Karabagh.

Notons que le 17 août, la mosquée Abu Bakr fut l'objet d'une attaque à la bombe, faisant trois morts et 11 blessés. Une enquête a été ouverte pour déterminer les dessous de cette attaque.

Les relations entre l'Union européenne et l'Azerbaïdjan sont régies par l'Accord de partenariat et de coopération (APC) qui est entré en vigueur le 22 juin 1999. Cet accord est destiné à régler les relations politiques, économiques et commerciales entre les deux parties et établit la base pour une coopération sociale, financière, scientifique, technologique et culturelle entre elles. Depuis juin 2004, l'UE a davantage renforcé ses liens avec l'Azerbaïdjan. En effet, depuis lors les trois pays du Caucase du Sud sont inclus dans la Politique Européenne de Voisinage (PEV), par laquelle l'UE offre à ses partenaires la perspective d'une relation politique et une intégration économique plus poussées en contrepartie à un engagement de leur part en faveur des valeurs communes. Dans le cadre de la PEV, l'UE et l'Azerbaïdjan ont conclu en novembre 2006 un Plan d'action. La mise en oeuvre des priorités et des objectifs communs fixés dans ce Plan d'action permettra de progresser dans la mise en oeuvre de l'APC et d'aller même plus loin, en ajoutant des éléments de coopération politique et d'intégration économique renforcées. Le Représentant Spécial de l'UE pour le Caucase du Sud, M. Peter Semneby, est d'ailleurs étroitement associé aux travaux de mise en oeuvre du Plan d'action.

Dans le cadre de ce Plan d'action, l'UE s'engage entre autres à renforcer la démocratie dans le pays, y compris en veillant à ce que le processus électoral soit équitable et transparent et se déroule conformément aux normes internationales, notamment par la mise en oeuvre des recommandations de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe.

Afin de contribuer activement à la politique précitée de l'UE, le Gouvernement luxembourgeois envisage de participer à la mission d'observation électorale de l'OSCE par l'envoi de 5 observateurs à court terme au maximum. Une participation active à des missions d'observation électorale permet par ailleurs au Luxembourg d'assumer ses responsabilités en tant que membre de la communauté internationale, de contribuer à la stabilisation de pays engagés sur la voie de la démocratisation et d'approfondir son expertise en la matière.

A noter que l'OSCE prévoit à ce stade d'envoyer 450 observateurs à court terme en Azerbaïdjan.

Compte tenu de la procédure relativement longue prévue dans la loi relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations de maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales, il importe d'engager dès à présent la procédure afin de pouvoir respecter les délais prévus. Les observateurs devront être sur place au plus tard le 11 octobre 2008, avec un retour prévu au plus tôt pour le 18 octobre.

2. Une participation du Luxembourg à la mission d'observation des élections

Une participation active à des missions d'observation électorale permet au Luxembourg d'assumer ses responsabilités en tant que membre de la communauté internationale, de contribuer à la stabilisation de pays engagés sur la voie de la démocratisation et d'approfondir son expertise en la matière.

3. Procédure réglementaire relative à une participation luxembourgeoise

Conformément à l'article 1 (2) de la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation luxembourgeoise à des opérations de maintien de la paix (loi OMP), la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration de la Chambre des Députés a approuvé le 11 septembre 2008 le principe d'une participation du Luxembourg à la mission d'observation des élections présidentielles en Azerbaïdjan qui se dérouleront le 15 octobre 2008.

Après consultation de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, la proposition a été soumise pour décision au Conseil de Gouvernement en date du 12 septembre 2008. Le Conseil de Gouvernement a donné son accord de principe pour l'envoi de 5 observateurs au maximum et a invité le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration à prendre les mesures d'exécution nécessaires à cette contribution luxembourgeoise à l'action de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, en conformité avec la procédure prévue dans la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations de maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales.

4. Indemnités accordées aux observateurs

Conformément aux missions précédentes et selon les dispositions de la loi OMP, les observateurs toucheront:

- une indemnité spéciale journalière de 62 € (soixante-deux), non pensionnable et exempte d'impôts et de cotisations sociales;
- une indemnité journalière pour les frais de séjour de 50 € (cinquante), non pensionnable et exempte d'impôts et de cotisations sociales, conformément au règlement du Gouvernement en Conseil en vigueur.

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE L'IMMIGRATION**

(11.9.2008)

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous faire part que conformément à la loi du 27 juillet 1992 le Gouvernement a consulté la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration au sujet de la participation luxembourgeoise à la mission d'observation de l'OSCE des élections présidentielles en Azerbaïdjan qui auront lieu le 15 octobre 2008.

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a approuvé la participation en date du 11 septembre 2008.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,

Lucien WEILER

