

## Fausse à la Base

Élections législatives et locales, Référendum présidentiel en Syrie, 2007

### Résumé

Le cycle d'élections qui s'est déroulé en 2007 en Syrie – élections législatives et locales et référendum présidentiel – a été organisé sur base d'un cadre légal et dans un environnement politique fondamentalement biaisés qui ne permettent pas l'organisation de scrutins démocratiques et en conformité avec les standards internationaux établis, entre autres, par Pacte International pour les Droits Civils et Politiques (PIDCP) des Nations Unies, ratifié par la Syrie

Aucun observateur international n'ayant été invité par le gouvernement et en l'absence de possibilité pour la société civile de mettre en place une observation indépendante et systématique, il s'avère difficile de commenter de manière détaillée la conduite des opérations électorales. Une telle évaluation se heurte, en outre, au manque de transparence du processus électoral en général et au fait que de nombreux instruments juridiques pertinents pour l'examen du cadre légal pour l'organisation des élections ne sont pas directement accessibles au public.

Les élections de 2007 se sont déroulées dans un contexte de durcissement du régime depuis 2005. En octobre 2005, l'opposition intérieure et une série de groupes de la société civile syrienne avaient adopté la « Déclaration de Damas », une plateforme pour le changement démocratique. Parallèlement, durant cette même année 2005, le congrès du parti Baath avait débattu certaines questions clés d'une réforme politique. Depuis, la répression à l'encontre de l'opposition politique s'est accentuée et de nombreux activistes de la société civile ou opposants ont été arrêtés.

En terme de contexte politique et de respect des droits humains, l'élément principal demeure la perpétuation, depuis 1963, de l'état d'urgence, lequel octroie des pouvoirs additionnels au Président et permet de restreindre de manière significative les droits politiques, tels les libertés d'expression et d'association. Les autorités continuent de justifier le maintien de l'état d'urgence par le conflit avec Israël, sans – toutefois – avoir jamais expliqué en quoi la suspension des droits politiques des citoyens syriens est liée à ce conflit.

La Constitution syrienne privilégie le parti Baath, lequel domine chaque aspect de la vie politique. En 2005, le Président Bashar al Assad s'était engagé à mettre fin à la confusion entre le parti et l'Etat. Depuis, aucune réforme significative n'a été entreprise en ce sens. Une illusion de multipartisme est entretenue du fait de l'existence de micro-parties satellites, regroupés autour du Baath au sein du Front National Progressiste (FNP).

De manière similaire, les organisations non gouvernementales oeuvrant pour la promotion des droits politique et humains ne sont pas autorisées à être enregistrées ou à opérer. Ces obstacles légaux à la constitution et au fonctionnement des partis politiques et organisations non gouvernementales constituent des violations caractérisées de la liberté d'association au titre de l'article 22 du Pacte International pour les Droits Civils et Politiques des Nations Unies ratifié par la Syrie en 1976.

L'architecture constitutionnelle viole le principe de séparation des pouvoirs. Le président est chef de l'exécutif, dirige le parti dominant et est membre de plein droit de la plus haute juridiction du pays, dont il nomme les membres. De plus, le Président n'est pas directement élu, mais proposé par le parti Baath, approuvé par un Parlement dominé par ce dernier et, éventuellement confirmé par référendum populaire. Le défunt Président Hafez al Assad fut ainsi confirmé à cinq reprises et son fils Bashar deux fois. Originellement, le Président devait être âgé de 40 ans minimum. À la mort de Hafez al Assad, en 2000, cette disposition a été amendée et la limite d'âge abaissée à 34 ans pour permettre un transfert du pouvoir à son fils. La Constitution fait, en outre, obligation au Président d'être musulman, en contradiction avec l'article 25 du Pacte, lequel prohibe expressément toute forme de discrimination sur une base confessionnelle.

Un nombre significatif de sièges au Parlement est généralement réservée au FNP. Lors des élections de 2007, 163 sièges étaient dévolus au Front par décret, dont 130 pour le seul Baath, lui assurant d'emblée

une majorité parlementaire absolue. Ces dispositions violent, de manière flagrante, le droit des électeurs à choisir librement leurs représentants, tel qu'établi par l'article 25 du Pacte. A l'occasion des dernières élections, au final, 169 sièges ont été attribués au FNP. Les sièges restants ont été disputés entre des candidats non affiliés. L'opposition syrienne dénonce, en outre, le fait que les candidats indépendants, clairement identifiés comme opposants au régime, n'aient pas la possibilité de concourir. La Constitution prévoit par ailleurs que la moitié des sièges au moins doit être occupée par des ouvriers ou paysans ce qui aboutit à ce qu'un candidat « travailleur » ou « paysan » puisse néanmoins être élu même s'il obtient moins de voix qu'un candidat qu'un autre candidat. Il semble que de nombreux candidats soient déclarés travailleurs ou paysans sans que tel soit effectivement le cas. Une telle disposition invite évidemment aux abus.

À l'approche des élections de 2007, le Président a adopté un décret limitant les dépenses des candidats indépendants et introduisant l'usage de l'encre indélébile à titre de prévention du vote multiple ainsi que celui des urnes transparentes. De telles mesures sont de nature à représenter un progrès dans la conduite des scrutins. Elles demeurent néanmoins, par elles mêmes, sans portée réelle dans un système fondamentalement biaisé. Le système électoral et politique en vigueur prévient non seulement toute forme de contestation par la voie électorale, mais aussi, tout risque de voir un parti ou un candidat gagner suffisamment de support que pour apparaître comme une force d'opposition doté d'une légitimation officielle.

Dans l'hypothèse où ouverture démocratique se faisait jour en Syrie, ces différents biais devraient nécessairement être redressés. Néanmoins, la diversité ethnique et religieuse du pays ainsi que son environnement géopolitique instable nécessiterait qu'une attention toute particulière soit prêtée à des mécanismes permettant de limiter les risques de déraillement des efforts de démocratisation. Le présent document propose quelques pistes de réflexion à ce sujet.

## **I. Contexte politique**

Le parti Baath socialiste gouverne la Syrie depuis 1963. L'accession au pouvoir de Hafez al-Assad en 1970 a été suivie de l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1973, laquelle est toujours en vigueur. Après le décès d'Hafez al-Assad en 2000, son successeur et fils, Bashar al-Hassad a introduit une brève période

d'apparente libéralisation (le « Printemps de Damas »), caractérisé par des débats publics plus ouverts, une certaine tolérance aux critiques à l'encontre du Baath, la libération de prisonniers d'opinion et une activité accrue des groupes de défense des droits de l'Homme. Cette période s'est cependant clôturée en mars 2001 avec l'arrestation de nombreux activistes des droits de l'Homme et d'opposants et le régime en est revenu aux méthodes autoritaires.

En 2005, à nouveau, de nouvelles opportunités pour une ouverture politique semblaient se faire jour. Dans un contexte de pressions internationales accrues sur le régime pour un plus grand espace démocratique, le 10ème Congrès du Baath a abordé une série de sujets essentiels à toute réforme politique tels que : le régime de reconnaissance des partis politiques, la liberté d'expression, le maintien de l'état d'urgence, etc. Ce congrès a été suivi, en octobre 2005, par l'adoption, par l'opposition intérieure et des activistes issus de la société civile, de la « Déclaration de Damas », appelant à l'établissement d'un régime démocratique<sup>1</sup>. Parmi les divers signataires du texte figure la direction des Frères Musulmans en exil. La Déclaration de Damas qui a été suivie de la défection de l'ancien vice-Président Khaddam en décembre de la même année. La réponse du régime à ces développements a été brutale et la répression de l'opposition s'est accentuée menant à de nouvelles arrestations et à l'emprisonnement d'activistes des droits de l'Homme, d'intellectuels et de personnalités de l'opposition politique. Cette situation persiste à ce jour et ni la direction du régime ni les responsables du Baath semblent enclins à se pencher sur les débats et les engagements du 10ème Congrès du parti.

## II. Respect des droits humains

### L'Etat d'urgence

La Syrie vit sous un régime d'état d'urgence prolongé depuis 1963. Cette situation octroie des pouvoirs étendus à l'exécutif et l'autorise à déroger à des droits civils et politiques essentiels tels que la liberté d'expression, garantie par la Constitution, la liberté d'association ou le droit à un procès équitable, qui ne figurent pas dans la Constitution mais découlent de l'adhésion au Pacte International pour les Droits Civils et Politiques<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La Déclaration réclame l'abolition de l'Etat d'urgence et un changement pacifique; elle reconnaît le statut spécial de l'Islam tout en rejetant toute revendication d'un parti ou courant à jouer un rôle "spécial". Elle demande également une résolution de la question kurde en Syrie. Dans l'ensemble, il s'agit d'un texte circonspect dans sa rédaction, visant à être acceptable pour la plus grande part d'une opposition politique diversifiée.

<sup>2</sup> Auquel la Syrie a accédé en 1969.

La loi instaurant l'état d'urgence permet de procéder à des arrestations préventives et à prolonger la détention sans intervention judiciaire, elle institue des procédures et des cours spéciales, elle interdit également la diffusion d'« informations » allant à l'encontre « des objectifs de la Révolution ».

En outre, l'article 4 de cette loi donne aux gouverneurs des régions (Orfi) des pouvoirs de contrôle étendus sur toute forme de rassemblement les moyens de communication et les publications ainsi que sur la délivrance ou non des permis de résidence. Selon le gouvernement, le maintien de l'état d'urgence est justifié par le conflit avec Israël. A ce sujet, le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies a noté " que l'état d'urgence décrété il y a une quarantaine d'années est toujours en vigueur (...), sans que des explications convaincantes n'aient été données sur le lien existant entre ces dérogations et le conflit avec Israël ou sur la nécessité de ces dérogations pour faire face aux exigences de la situation prétendument créée par le conflit"<sup>3</sup>.

Liberté d'association : partis politiques et organisations non- gouvernementales

L'article 8 de la Constitution fait du Parti Baath Arabe Socialiste «le parti dirigeant dans la société et l'Etat» entérinant ainsi par voie légale l'absence de compétition entre courants politiques. Le Baath dirige également Front National Progressiste, qui regroupe le Baath et une variété de partis satellites . Le caractère problématique de cette relation entre le parti dominant et l'Etat paraît avoir été reconnue par le Président lui-même et celui-ci aurait formellement enjoint les autorités de dissocier parti et Etat<sup>4</sup>. Cette injonction est cependant restée lettre morte et aucun pas dans cette direction n'a été entrepris tant par les autorités que le Président lui-même. Une nouvelle loi sur les partis politiques a été adoptée en 2006. Elle comporterait des dispositions vagues, autorisant en pratique l'exclusion de tout véritable parti d'opposition<sup>5</sup>. Les organisations non gouvernementales de défense des droits politiques et civiques n'ont pas d'existence légale et ne peuvent opérer librement. La justification apportée par le gouvernement syrien auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies était qu'il n'était pas possible pour une association de cette nature d'opérer sur la base de la loi existante (Loi 1958/no.93), et que celle-ci devait se constituer sous la forme d'un parti politique<sup>6</sup> et ce, en dépit du caractère non partisan de ce type d'organisations<sup>7</sup>. Indépendamment de toute considération légale, les associations de défense des droits de l'Homme font l'objet d'une persécution systématique de la part des autorités<sup>8</sup>.

3 Point 6, Concluding observations on Syria's state report, 2005, UN Human Rights Committee, CCPR/CO/84/SYR

4 Au cours de la discussion avec le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, le représentant syrien avait indiqué: "une injonction présidentielle a été produite pour la separation de l'Etat et du Party Arabe Socialiste"; Point 51, compte rendu sommaire, 2292ème session du Comité des Droits de l'Homme, 22 juillet 2005.

5 Freedom House, Countries at the Crossroads 2007, Country Report Syria

6 Commentaires du gouvernement de Syrie relatifs aux remarques conclusives du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, paragraphe 12, CCPR/CO/84/SYR/Add.1

7 "Le Comité note avec inquiétude que l'état d'urgence décrété il y a une quarantaine d'années est toujours en vigueur et permet de nombreuses dérogations, en droit et en pratique, aux droits garantis notamment par les articles 9, 14, 19 et 22 du Pacte, sans que des explications convaincantes n'aient été données sur le lien existant entre ces dérogations et le conflit avec Israël ou sur la nécessité de ces dérogations pour faire face aux exigences de la situation prétendument créée par le conflit," op.cit.

8 Voir, pour une vision globale: "No room to breathe - State Repression of Human Rights Activism in Syria," Human Watch, October 2007

### III. Les élections législatives (Majles al-Chaab - Assemblée Populaire), 22 et 23 avril 2007

#### *Rôle de l'Assemblée Populaire dans le contexte constitutionnel*

Selon la Constitution, les pouvoirs du Parlement unicaméral comprennent : la nomination du Président, l'approbation des lois et du budget, la confiance envers le gouvernement l'approbation des traités internationaux (art. 71 de la Constitution). Ces pouvoirs sont cependant, en pratique, significativement limités par les pouvoirs propres du Président lequel peut dissoudre le Parlement à tout moment (art. 107 de la Constitution). Le Président est, en outre, en mesure d'adopter des lois entre les sessions de l'Assemblée, voire durant les sessions parlementaires, en cas « d'extrême nécessité ». Le Président peut également poser son veto à toute loi adoptée par l'Assemblée. Tant la législation émanant du Président que son veto ne peuvent être contournés que par une majorité de deux tiers des membres du Parlement (art. 98 et 111 de la Constitution).

Dans la pratique politique syrienne, le Parlement est une institution faible ne jouant qu'un rôle de supervision très limité entérinant les textes législatifs lui étant proposés et n'adoptant pas de textes d'initiative. Il n'est donc pas, a priori, surprenant de constater l'apathie généralisée de l'électorat vis à vis des élections législatives.

#### Systeme électoral

L'Assemblée est composée de 250 représentants élus pour 4 ans. Les élections doivent intervenir dans les 90 jours suivant l'expiration du terme de l'Assemblée sortante. Tout Syrien âgé de 18 ans révolus est électeur<sup>9</sup>.

Les représentants sont élus sur la base d'un scrutin de liste ouverte<sup>10</sup> dans 15 circonscriptions correspondant aux 14 gouvernorats (Mûhafaza), à l'exception du gouvernorat d'Alep, divisé en deux circonscriptions. L'examen des données du Bureau Central des Statistiques démontre que les gouvernorats les plus peuplés, en particulier Damas et Alep, sont sous-représentés en terme de sièges. Cette situation est aggravée par l'existence dans ces deux villes de quartiers dépourvus d'existence officielle, peuplés de dizaines de milliers d'habitants qui ne sont, par conséquent, pas repris dans les statistiques. Du fait de la taille de certaines de ces circonscriptions, il est difficile pour un candidat

9 Cependant, selon Chatham House, quelques 300 000 kurdes syriens seraient privés de la citoyenneté. Voir, à ce propos: "The Syrian Kurds: A People Discovered", January 2006. Le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies a exprimé son inquiétude concernant la situation d'un nombre élevé de Kurdes traités comme étrangers ou personnes non enregistrées et les discriminations auxquelles elles sont confrontées, point 19, op. cit.

10 L'électeur dispose d'autant de voix qu'il y a de sièges en jeu dans la circonscription. Il n'est toutefois pas dans l'obligation d'utiliser le nombre de ses voix dont il dispose. Par contre, s'il dépasse ce nombre, le bulletin est invalidé.

individuel d'organiser une campagne effective s'il ne dispose pas de moyens importants et il n'y pas de tradition forte de représentation locale au sein du Parlement.

Damas	29	Hama	22	Tartous	13
Damas (rural)	19	Latakiah	17	Raqqa	8
Alep	20	Idleb	18	Daraa	10
Alep (regions)	32	Deir Azour	14	Suéda	6
Homs	23	Hasaké	14	Qunaitra	5

L'accès à la candidature est ouvert aux électeurs âgés de 25 ans, alphabétisés, et disposant de la citoyenneté syrienne depuis au moins 5 ans. Les candidatures sont soumises à l'examen d'un comité officiel, présidé par le gouverneur et incluant un juge (désigné par le Ministre de l'Intérieur) ainsi qu'un représentant des "travailleurs et paysans". Un aspirant dont la candidature est rejetée peut faire appel de la décision du comité auprès de la Cour d'appel du même gouvernorat. La loi électorale (Art. 18) ne prévoit pas de restrictions à la candidature des officiels et fonctionnaires.

Les listes sont organisées en deux « secteurs distincts correspondant, pour l'un, aux catégories définies par la loi (travailleurs et paysans ) et, pour l'autre, aux candidats appartenant aux autres catégories sociales<sup>11</sup>. La définition légale des « travailleurs » et « paysans » est large<sup>12</sup>. Il semble qu'en réalité, les candidats soient enregistrés sur ces listes indépendamment de leur statut professionnel réel.

Un nombre significatif de sièges est traditionnellement alloué au FNP. Pour les élections de 2007, le décret prévoyait 163 sièges pour le Front dont 130 pour le seul parti Baath<sup>13</sup>. Ceci garantit au Baath une majorité d'emblée et empêche toute forme de compétition véritable pour ces sièges dont l'allocation a été prédéterminée par décret. Le système permet au parti Baath et à ses satellites de s'assurer un contrôle absolu sur la vie politique, violation flagrante de la principale disposition de l'article 25 du Pacte International pour les Libertés Civiles et Politiques, à savoir la libre expression de la volonté des électeurs.

11 Une "commission des candidatures" est responsable pour l'allocation des candidats à l'un ou l'autre secteur.

12 Est réputé "travailleur" tout employé de l'Etat ou tout salarié du secteur privé. Est considéré comme "paysan" toute personne travaillant dans le secteur agricole et tirant de cette activité son revenu principal (Art. 1er de la loi électorale législative).

13 Voir les résultats en Annexe.

Les sièges non attribués aux membres du FNP sont ouverts à la compétition entre candidats indépendants. Ces sièges « ouverts » paraissent avoir pour principale fonction aujourd'hui d'assurer un espace de représentation politique pour une élite économique émergente. De fait, la majorité des candidats relèvent de cette catégorie bien que, par ailleurs, membres des professions libérales, personnalités religieuses et chefs tribaux soient également bien représentés. Les analystes considèrent généralement que ces candidats engagent des sommes importantes dans leurs campagnes, la force de ces candidatures semblant dépendre des moyens financiers disponibles mais aussi des connections avec la hiérarchie du régime. En théorie, la compétition pour ces sièges est ouverte. Les candidats indépendants font toutefois l'objet d'une enquête des services de sécurité et les candidats considérés comme opposants au régime sont « découragés » de se présenter<sup>14</sup>. Les listes indépendantes sont ainsi fréquemment pilotées par des acteurs du système<sup>15</sup>. De ce fait, selon certains rapports, l'élément de compétition se résumerait essentiellement à des rééquilibrages internes au sein du régime (p.e. services secrets contre administration territoriale). Il semble que, du point de vue des candidats, l'accès au Parlement constitue un moyen de se rapprocher des cercles dirigeants en vue de gagner faveurs et connections. Ceci contribue peut être à expliquer l'intérêt particulier manifesté par la communauté d'affaires dans ces élections. Par ailleurs, la loi, comme indiqué plus avant, ne place aucune restriction à la participation des officiels et fonctionnaires aux élections législatives.

Selon les résultats officiels des élections de 2007, 80 sièges ont été attribués aux indépendants. Le parti Baath a obtenu 134 sièges pour 35 aux autres membres du FNP, 30 femmes ont accédé à l'Assemblée. La participation officielle a été établie à 56%. Toutefois, d'autres sources l'ont évalué aux alentours de 5-10%<sup>16</sup>.

#### **IV. Le référendum présidentiel, 17 mai 2007**

Rôle du Président dans le contexte constitutionnel

Le Président domine constitutionnellement le système politique. Il est le Chef du gouvernement, le commandant en chef des armées, dispose d'un droit de veto à l'encontre des décisions de l'Assemblée, peut prendre l'initiative d'une révision constitutionnelle, peut prendre l'initiative d'un référendum sans consultation de la Cour constitutionnelle, et est de surcroît membre de droit de cette même Cour, dont

<sup>14</sup> Bertelsmann Transformation Index, Country Report Syria 2006, p. 4

<sup>15</sup> "Geh zur Wahl in Syrien und alles bleibt beim alten", Report by H. Ostry, G. Schlombach, 2 May 2007, Konrad Adenauer Foundation

<sup>16</sup> Voir le rapport de la fondation Konrad Adenauer, op.cit.

il nomme les membres. A ses attributions constitutionnelles disproportionnées s'ajoutent les pouvoirs qui lui ont été attribués par la loi de 1963 instaurant l'état d'urgence ainsi que ceux découlant de sa position de leader du Baath et du FNP. Le système se caractérise donc par une hyper concentration des pouvoirs qui rend l'idée même d'une séparation ou d'un équilibre de ceux-ci illusoire. Le Président domine l'exécutif en sa qualité de chef du gouvernement, le législatif via le Baath et le judiciaire en tant que membre de la plus haute juridiction du pays, dont il nomme en outre les membres. Ces attributions disproportionnées sont exercées par un Président qui n'est pas issu d'une compétition électorale. En lieu et place, un référendum confirme la proposition faite par l'Assemblée sur base de la nomination effectuée par le Baath, lui-même dirigé par le Président<sup>17</sup>.

Le référendum présidentiel n'a jamais eu l'apparence d'un processus électif ouvert. Entre 1970 et 2000, Hafez al Assad a ainsi été confirmé à cinq reprises et son fils, à deux reprises (en 2000 et 2007). En 2007, trois candidats se sont proposés, il n'en a cependant pas été tenu compte<sup>18</sup>. En théorie, dans l'hypothèse où le candidat du parti n'obtient pas la majorité des voix, le commandement du parti propose un autre candidat. Le Référendum constitutionnel du 17 mai 2007 a donc vu le Président, seul candidat, reconduit pour un nouveau mandat de sept ans avec un taux de participation officiel de 96% des électeurs inscrits et 97,62% d'approbation. Selon d'autres sources, le taux de participation réel aurait cependant oscillé entre 50 et 60%.

Le candidat doit être Arabe<sup>19</sup>, syrien depuis 15 ans minimum, jouir de ses droits civils et politiques, ne pas être soumis à une enquête criminelle. La condition d'âge minimale de 40 ans, qui existait précédemment, a été ajustée à 34 ans pour permettre au Président actuel de succéder à son père au décès de celui-ci en 2000. Il est en outre prévu à l'article 3 de la Constitution l'obligation pour le Président d'être musulman, une disposition qui apparaît comme contraire à l'article 25 du Pacte International pour les Droits Civils et Politiques qui interdit toute forme de discrimination sur une base religieuse.

17 Le Président est "secrétaire régional" du parti. Du fait du pan-arabisme professé par le Baath, la direction du parti est, en effet, nommée "commandement régional".

18 Mamoun Homsî (ancien parlementaire, emprisonné pendant 5 ans et résidant à Beyrouth), Abdullah Khalil (avocat), Moumen Kowaifati (politicien d'opposition, résidant au Yémen et ayant déposé sa candidature à l'ambassade), Toufik Hamdouch (médecin d'origine kurde résidant en Allemagne et ayant déposé sa candidature à l'ambassade).

19 Tout citoyen syrien est réputé arabe.

## **V. Les élections locales, 26 août 2007**

Les élections locales du 26 août 2007 ont procédé au renouvellement des conseils des entités administratives locales (gouvernorats, villes, villages, et « unités rurales »). Bien que les listes fermées et quotas partisans aient, en principe, été abolies en 2005, l'opposition a néanmoins allégué que cette réforme n'a pas été effectivement mise en oeuvre, l'administration continuant à déterminer les résultats, en opérant notamment au niveau de l'enregistrement des candidatures. Par ailleurs, du fait des moyens réduits dont disposent ces organes de représentations et de leur influence réduite face aux gouverneurs, l'impact réel de ces élections demeure très faible.

La loi électorale d'application pour les élections locales prévoit que les listes électorales sont basées sur le registre civil et que les électeurs sont rattachés à un centre de vote spécifique. Une procédure de publication et de révision des listes est en outre prévue.

Les candidats doivent être Syriens, âgés de 33 ans minimum (par contraste avec les 25 ans nécessaires pour se porter candidat aux élections législatives) et valablement enregistrés comme électeur. Les candidatures sont soumises à l'examen d'un comité composé de représentants des organisations populaires et professionnelles et présidé par le gouverneur. Ce comité décide de l'appartenance des candidats à l'un ou l'autre secteur professionnel (« travailleurs », « paysans » ou autres), dont le quota de représentation est fixé par décret. Cette procédure est perméable aux abus et permet la continuation du contrôle des candidatures par le biais des listes catégorielles.

## **VI. Administration des élections**

La gestion du processus électoral au niveau local est assurée par une « commission centrale » établie au niveau de chaque gouvernorat, formée par le Ministre de l'intérieur. La commission est composée du gouverneur, qui la préside, d'un juge et d'un représentant des « travailleurs et paysans ».

La commission sélectionne et nomme les membres des bureaux de vote, choisis parmi les fonctionnaires, reçoit et traite les plaintes relatives au déroulement du processus électoral, supervise le dépouillement des voix, la tabulation des résultats et leur transmission au Ministère de l'Intérieur. Ses décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours légal, sauf pour ce qui relève de l'enregistrement des candidatures.

Le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies a interprété l'article 25 du Pacte International pour les Droits Civils et Politiques, considérant qu'une "autorité électorale indépendante devrait être établie pour superviser le processus électoral et pour assurer que celui-ci est conduit honnêtement, impartialement et en accord avec des lois établies compatibles avec le Pacte"<sup>20</sup>. Dans l'hypothèse d'une ouverture autorisant la tenue d'élections réellement démocratiques, l'instauration d'une autorité électorale indépendante devrait être sérieusement considérée pour remplacer un Ministère de l'Intérieur pouvant être perçu comme partisan.

#### - Procédures de vote pour les élections législatives

Le scrutin s'étend sur 2 jours, le 1er jour de 7 à 20 heures et le lendemain de 7 à 14 heures. La sécurité des urnes est en principe assurée par la pose de scellés et la possibilité pour les représentants des candidats de demeurer sur place durant la nuit. Lors des élections de 2007, ont été introduit l'usage de l'encre indélébile et des urnes transparentes.

Il n'existe pas de bulletins de vote officiels pré-imprimés. Les électeurs peuvent composer leur propre bulletin ou utiliser un bulletin fourni par les candidats. Ce type de procédure induit un risque de violation du secret du vote et favorise l'achat de voix, dans la mesure où il est loisible à l'électeur de marquer son bulletin de manière à en assurer l'identification ultérieure. Il est, en outre perméable au vote multiple.<sup>21</sup>

Les électeurs ne sont pas liés à un centre de vote défini. Le lieu du vote peut ainsi indifféremment être le lieu de résidence, d'inscription ou de travail. La présence de bureaux de vote dans les administrations et les entreprises publiques facilite le contrôle des votes des travailleurs et des fonctionnaires.

Le dépouillement se déroule au niveau des bureaux de vote et fait l'objet d'un procès-verbal signé. L'agrégation des résultats et leur proclamation sont effectuées au niveau de la circonscription. Les résultats sont ensuite confirmés par décret présidentiel. Il n'existe qu'une procédure très imparfaite de recours. En effet, la Constitution réserve à l'Assemblée seule le soin de statuer, à la majorité de ses membres, sur la validité de l'élection d'un représentant. L'Assemblée accepte ou non la décision rendue par la Cour constitutionnelle sur base des cas qui lui sont éventuellement transmis par les commissions centrales de circonscription. Il existe donc une série de filtres rendant illusoire un redressement par la voie légale<sup>22</sup>.

20 Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, Commentaires généraux sur l'article 25 (1996)

21 La loi électorale est, à cet égard, généreuse: l'article 36 prévoit, en effet, que si le nombre de bulletins dans l'urne n'excède pas 5% le nombre de votants tel qu'établi par la liste d'émargement, un nombre équivalent d'enveloppes choisies au hasard est détruit. Si la différence excède 5%, le scrutin est annulé dans le bureau concerné.

22 De même, il est impossible de corriger les résultats. Une élection ne peut être qu'annulée et reconduite dans le bureau de vote. Dans ce cas, seuls les électeurs ayant participé au scrutin initial sont admis à voter.

La présence de représentants des candidats est autorisée lors du vote mais la loi est silencieuse en ce qui concerne le dépouillement. La possibilité d'une observation non partisane n'est, par contre, pas envisagée par la loi.

#### - Procédures de vote pour les élections locales

Les procédures de vote pour les élections locales sont similaires à celles en vigueur pour les élections législatives sauf pour quelques dispositions particulières : un bulletin "officiel" est disponible dans les bureaux de vote, mais il demeure loisible à l'électeur d'utiliser le bulletin de son choix ; le scrutin est clos à la fin du premier jour si le taux de participation dépasse 51% des inscrits et la présence des représentants des candidats durant le dépouillement est prévue. Le dépouillement est public et conduit dans les bureaux de vote. La tabulation et l'agrégation des résultats est du ressort de la commission centrale, laquelle procède à la répartition des sièges. La publication des résultats relève d'un acte de l'autorité de tutelle administrative et n'implique que la publication du nom des élus. Il est possible de faire appel des résultats devant une juridiction dont le niveau dépend de la nature de l'élection. L'article 22 introduit la notion, utile, de représentation proportionnée de la population (« égalité du vote »).

## **VII. Conclusion/Recommandations**

Les systèmes politique et électoral syriens violent les standards internationaux en matière électorale et de participation publique, notamment les obligations de la Syrie découlant de son adhésion au Pacte International pour les Droits Civils et Politiques. Il n'existe ni séparation ou équilibre des pouvoirs, ni de dispositions permettant la tenue d'élections démocratiques compétitives. La domination du parti Baath et de ses satellites est pré-déterminée et vide de tout sens la notion de choix démocratique. La fonction présidentielle, vers laquelle convergent toutes les branches du pouvoir, se situe en dehors du champ démocratique et n'est, par conséquent, pas sanctionnable. En outre, une série de dispositions constitutionnelles et légales violent les principes d'égalité (quotas catégoriels, religion du Président).

Dans l'hypothèse où la situation intérieure en Syrie venait à évoluer dans le sens d'une ouverture démocratique, les propositions suivantes pourraient fournir une contribution utile au débat interne:

1. L'état d'urgence devrait être aboli. Les libertés et garanties individuelles devraient être établies en droit et en pratique.

2. Les autorités syriennes devraient respecter la liberté d'association et les restrictions entravant le fonctionnement des partis politiques et des organisations de la société civile devraient être éliminées. Ceux-ci devraient pouvoir opérer dans un environnement légal transparent.

3. L'ensemble des sièges au Parlement devraient être contestés librement et directement sans que des quotas soient maintenus en faveur de partis politiques ou de catégories socio-professionnelles.

4. Le maintien d'un régime présidentiel requerrait nécessairement la possibilité pour les citoyens d'exprimer directement un choix quant à la personne du Président. Considérant les diversités régionales, il serait, dans ce cas, utile d'envisager l'instauration de seuils minimaux qu'un candidat devrait atteindre dans un nombre significatif de gouvernorats. Il s'agit d'une pratique répandue dans le cas de pays dont la composition religieuse ou ethnique est hétérogène (p.e. Indonésie).

5. Une administration électorale pouvant opérer de manière indépendante du Ministère de l'intérieur devrait être établie et chargée de l'organisation de l'ensemble des scrutins et référendums. Il existe différents modèles pour une telle administration. Quel que serait le modèle choisi, il devrait permettre de faire place à une représentation pluraliste des courants de pensée permettant à l'administration électorale de disposer d'une autorité morale suffisante.

6. Les institutions représentatives locales devraient être revitalisées par l'organisation d'élections réellement compétitives et par la mise en place d'instruments les doter de moyens administratifs et financiers suffisants pour leur permettre d'opérer de manière crédible. Dans une situation de transition, une possibilité existe de suivre une séquence électorale structurante – élections locales, puis nationales – en vue de diluer les tensions éventuelles et de favoriser le développement de la vie politique à la base.

7. En ce qui concerne le processus électoral proprement dit, un certain nombre de mesures techniques pourraient être adoptées ou généralisées pour améliorer la transparence des scrutins, en particulier : l'introduction d'un bulletin officiel standard, la limitation du scrutin à un jour, l'allocation des électeurs à des centres de vote déterminés, étendre la présence d'une observation partisane et indépendante à l'ensemble du processus électoral et une publication détaillée et rapide des résultats.

8. Une réforme du système électoral devrait aussi tenir compte des conditions d'une ouverture telles que la faiblesse du système partisan et la diversité du pays. Une analyse des processus de transition dans d'autres pays et l'étude des systèmes électoraux en usage dans la région pourrait s'avérer utile afin de limiter le potentiel pour des confrontations violentes.

## ANNEXE

Distribution des sièges au Parlement (élections législatives des 22 et 23 avril 2007)

Parties	Seats
Front National Progressiste (total: 169 sièges), dont:	
• Parti Arabe Baath Socialiste	134
• Union Socialiste Arabe	8
• Socialistes Unionistes	6
• Parti Communiste de Syrie (faction Wissal Farha Bakdash)	5
• Parti Socialiste Démocratique Unioniste	4
• Mouvement Socialiste Arabe	3
• Parti Communiste de Syrie (factionYusuf Faisal)	3
• Mouvement du Serment National	3
• Parti Nationaliste Social Syrien	2
• Parti Unioniste Démocratique Arabe	1
Candidats non-partisans	81
<b>TOTAL</b>	<b>250</b>

Source: Parlement

Democracy Reporting International est un groupe d'experts non partisans, indépendants, promouvant la participation politique des citoyens, la responsabilité des organes d'Etat et le développement des institutions démocratiques à l'échelle mondiale. DRI produit analyses et rapports, et formule des recommandations à destination du public et des décideurs politiques en matière de gouvernance démocratique. DRI contribue à la recherche d'approches locales de promotion du droit universel des citoyens à participer à la vie politique de leur pays, tel qu'entériné par la Déclaration des Droits de l'Homme des Nations Unies.

DRI est financé par le biais de contributions à ses projets et de donations. Les donations faites à l'ordre de DRI sont fiscalement déductibles, dans les limites fixées par la loi. Pour plus d'informations relatives aux donations, veuillez contacter: [donations@democracy-reporting.org](mailto:donations@democracy-reporting.org)

© Democracy Reporting International, Berlin, février 2008

Tous droits réservés. La distribution à usage non-commercial est encouragée sous réserve que DRI soit identifié comme la source et que copie de toute traduction lui soit fournie.

