



Doc. 14158

10 octobre 2016

Observation des élections législatives au Bélarus (11 septembre 2016)

Rapport d'observation d'élection

Commission ad hoc du Bureau

Rapporteuse: Mme Gisela WURM, Autriche, Groupe socialiste

Sommaire	Page
1. Introduction	1
2. Relations entre l'Assemblée parlementaire et le Bélarus au cours de ces dernières années	2
3. Contexte politique et cadre juridique	4
4. Administration des élections, enregistrement des électeurs et des candidats	5
5. Campagne électorale, financement de la campagne et couverture médiatique	7
6. Jour du scrutin	8
7. Conclusions et recommandations	9
Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc	11
Annexe 2 – Déclaration de la délégation préélectorale	12
Annexe 3 – Programme de la mission d'observation des élections (9-12 septembre 2016)	14
Annexe 4 – Communiqué de presse de la mission internationale d'observation d'élections (MIOE)	16

1. Introduction

1. Le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé à sa réunion du 26 mai 2016 d'observer les élections législatives au Bélarus, sous réserve d'invitation ; il a constitué à cette fin une commission ad hoc composée de 11 membres et du rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie sur la situation au Bélarus ; il a autorisé l'envoi d'une mission préélectorale un mois avant le scrutin.

2. Le 16 juin, l'Assemblée a reçu du président de la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus une invitation à observer les élections. Le 24 juin, le Bureau a approuvé la composition de la commission ad hoc et m'a nommée comme présidente. La composition de la commission ad hoc figure à l'annexe 1.

3. La délégation préélectorale s'est rendue à Minsk du 8 au 11 août 2016 pour évaluer les préparatifs et la situation politique à l'approche des élections législatives du 11 septembre 2016. La délégation multipartite était composée de moi-même, Aleksander Pociej (Pologne, PPE/DC), Goran Tuponja (Monténégro, ADLE), Ingebjørg Godsken (Norvège, CE) et Andrea Rigoni (Italie, ADLE), rapporteur sur la situation au Bélarus à la commission des questions politiques et de la démocratie.

4. Dans la déclaration qu'elle a publiée à l'issue de sa visite, la délégation préélectorale a rappelé que l'Assemblée, dans son rapport sur l'observation de l'élection présidentielle de 2015, avait souligné que «le Bélarus devrait réformer le cadre juridique électoral pour garantir un environnement politique réellement concurrentiel, qui est une condition fondamentale pour la stabilité démocratique à long terme du pays». Les



modifications récentes de la législation électorale d'octobre 2015 omettaient de prendre en compte certaines des principales recommandations formulées par des organisations internationales, dont celles de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. La déclaration publiée par la délégation préélectorale à l'issue de sa visite est reproduite à l'annexe 2.

5. Pour ce qui concerne l'observation des élections, la commission ad hoc faisait partie de la mission internationale d'observation des élections (MIOE), qui comprenait aussi des observateurs de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et la mission d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE.

6. La commission ad hoc s'est rendue à Minsk du 9 au 12 septembre 2016. Elle a rencontré des chefs et des représentants des principaux partis ou leurs représentants, le président de la Commission électorale centrale (CEC), le chef de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH et les membres de l'équipe centrale, des représentants de la société civile, d'organisations internationales et des médias. Le programme des réunions de la commission ad hoc est reproduit à l'annexe 3.

7. Le jour du scrutin, la commission ad hoc s'est subdivisée en huit équipes déployées à Minsk, Vitebsk, Borisov et dans les environs.

8. La mission internationale d'observation des élections a conclu que «[l]es élections législatives du 11 septembre ont été organisées de manière efficace et des efforts tangibles ont été déployés pour régler certains problèmes de longue date, mais un certain nombre de lacunes systémiques subsistent. [...] le scrutin s'est déroulé dans le calme et avait été bien organisé, malgré certaines préoccupations soulevées par le décompte des voix. Les élections ne se limitent toutefois pas au jour du scrutin, et celles-ci ont montré que le Bélarus, en tant que pays européen, a besoin d'un système politique réellement concurrentiel pour réaliser pleinement son potentiel démocratique. Il est par conséquent essentiel d'engager sur-le-champ la réforme indispensable du cadre juridique, afin de permettre l'instauration d'un tel environnement qui est un élément clé pour la stabilité démocratique. L'APCE et la Commission de Venise sont disposées à coopérer avec le Bélarus à cet égard». Le communiqué de presse publié à l'issue du scrutin par la mission internationale d'observation des élections est reproduit à l'annexe 4.

2. Relations entre l'Assemblée parlementaire et le Bélarus au cours de ces dernières années

9. L'Assemblée parlementaire a pour la première fois observé des élections législatives au Bélarus en 1995. Elle a observé en 1996 le référendum constitutionnel et les élections législatives. Le 13 janvier 1997, le Bureau a suspendu le statut d'invité spécial du Parlement du Bélarus. L'Assemblée a observé les élections présidentielles de septembre 2001 et d'octobre 2015.

10. L'Assemblée a adopté le 29 avril 2010 sa [Résolution 1727 \(2010\)](#) «Situation au Bélarus: développements récents», dans laquelle elle décidait de suspendre ses contacts à haut niveau avec les autorités du Bélarus, au vu de l'absence de progrès vers les normes du Conseil de l'Europe et un manque de volonté politique d'adhérer à ses valeurs.

11. M^{me} Sinikka Hurskainen s'est rendue du 22 au 25 août 2010 au Bélarus en qualité de rapporteure, dans le contexte de l'élection présidentielle de décembre 2010. Les 6 octobre et 18 novembre 2010, la commission des questions politiques et de la démocratie a organisé à ce sujet auditions auxquelles ont participé des représentants de la majorité et de l'opposition du Bélarus.

12. La répression des personnes qui avaient contesté les résultats de l'élection présidentielle de 2010 a donné lieu, à la partie de session de janvier 2011, à un débat d'urgence qui a débouché sur l'adoption de la [Résolution 1790 \(2011\)](#) sur la situation au Bélarus après l'élection présidentielle. L'Assemblée y confirmait sa décision de suspension des contacts à haut niveau avec les autorités bélarussiennes, et appelait le Bureau de l'Assemblée à ne pas lever la suspension du statut d'invité spécial du Parlement du Bélarus.

13. Le 10 mars 2011, le Bureau de l'Assemblée a constitué une commission ad hoc sur les récentes détentions, poursuites et condamnations de membres de l'opposition au Bélarus. Un rapport couvrant la période comprise entre le 19 décembre 2010 et le 1^{er} octobre 2011 a été publié par décision du Bureau le 7 octobre 2011. La constante détérioration de la situation des droits de l'homme et des libertés civiles et politiques en 2011 a débouché le 25 janvier 2012 sur l'adoption de la [Résolution 1857 \(2012\)](#) et de la [Recommandation 1992 \(2012\)](#) sur la situation au Bélarus.

14. En 2013, à la demande de M. Jean-Claude Mignon, ancien Président de l'Assemblée, la commission des questions politiques a décidé d'organiser le 27 juin un échange de vues auquel participerait une délégation de la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus, composée des présidents de différentes commissions permanentes et du président du groupe de travail sur la peine de mort.

15. Le 10 avril 2014, M. Andrea Rigoni (Italie, ADLE) a été nommé rapporteur sur «la situation au Bélarus» de la commission des questions politiques et de la démocratie. Il a été invité par le Parlement du Bélarus à se rendre dans le pays les 25 et 26 février 2015. Tout en se félicitant de l'ouverture des autorités du Bélarus, le rapporteur a réitéré la position non négociable de l'Assemblée quant à l'établissement d'un moratoire sur les exécutions en vue de l'abolition de la peine capitale et à la libération de tous les prisonniers politiques. Il a par ailleurs souligné qu'il était grand temps que le Bélarus et l'Assemblée commencent à regarder dans la même direction, instaurent une confiance mutuelle et entament une collaboration honnête, transparente et régulière.

16. Sur proposition de M. Rigoni, une délégation du Parlement du Bélarus a été conviée, aux côtés des forces de l'opposition, à une conférence régionale des pays du Partenariat oriental organisée par l'Assemblée parlementaire les 4 et 5 juin 2015 à Paris, à l'Assemblée nationale française. La conférence avait pour thème «La mise en œuvre du droit à des élections libres: le défi de l'application des lois électorales et du respect des normes du Conseil de l'Europe».

17. L'Assemblée a observé l'élection présidentielle de 2015 au Bélarus au sein de la mission internationale d'observation des élections (MIOE), qui comprenait également des observateurs de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH.

18. La délégation de l'Assemblée pour l'observation des élections a indiqué dans ses conclusions que l'élection présidentielle du 11 octobre 2015 montrait que «le Bélarus avait encore d'importants progrès à accomplir pour honorer l'engagement de tenir des élections démocratiques. Le jour du scrutin, les électeurs avaient pu faire leur choix de manière transparente, en présence de nombreux observateurs nationaux et internationaux. Mais les processus de décompte des voix devaient être considérablement améliorés. Néanmoins, une élection ne se limitait pas au jour du scrutin, et le Bélarus devait réformer son cadre juridique pour garantir un environnement politique réellement concurrentiel, celui-ci étant une condition essentielle de la stabilité démocratique à long terme du pays».

19. Sur les quatre candidats en lice, c'est le Président sortant, Alexandre Loukachenko, qui avait été élu, avec 83,5 % des suffrages (5 102 478 voix), M^{me} Korotkevitch ayant obtenu 4,4 % des voix (271 426), M. Haydoukovitch 3,3 % (201 945) et M. Oulakhovitch 1,7 % (102 131). La participation avait été de 87,2 %. M. Alexandre Loukachenko avait été réélu à la présidence de la République du Bélarus, qu'il occupe depuis 1994.

20. En 2016, l'Assemblée parlementaire a continué de coopérer avec les autorités du Bélarus en matière d'élections. Le 18 mai 2016, à l'initiative de l'Assemblée et en étroite coopération avec la CEC du Bélarus, un séminaire a été organisé à Minsk sur les normes électorales et l'amélioration du processus électoral au Bélarus. Ce séminaire d'une journée, qu'accueillait le Parlement du Bélarus, a rassemblé des membres de ce dernier ainsi que de l'Assemblée parlementaire et du Parlement européen, des représentants de la CEC du Bélarus, de la Commission de Venise, de l'OSCE/BIDDH et de diverses ONG. Il s'agissait d'examiner les conclusions des rapports et avis des missions d'observation d'élections, notamment ceux de l'Assemblée, de la Commission de Venise, de l'OSCE/BIDDH et de la Communauté d'Etats indépendants, ainsi que de réfléchir aux éventuelles améliorations qu'il serait possible d'apporter rapidement, avant les élections législatives du 11 septembre 2016.

21. Tous se sont accordés à dire que des améliorations étaient nécessaires sur plusieurs fronts pour que l'ensemble du processus électoral du pays soit conforme aux normes européennes, notamment en prévision des élections législatives du 11 septembre 2016. Pendant le séminaire, les participants ont en particulier examiné le processus d'enregistrement des candidats, la possibilité de produire des listes électorales à jour, la composition de diverses commissions électorales, la possibilité pour les personnes en détention provisoire de voter, le contrôle du vote par urnes mobiles et l'organisation de grands rassemblements liés aux élections.

22. Le 21 et 22 mai et le 4 juillet 2016, dans le cadre des activités de l'Assemblée en matière de coopération programmatique avec les pays du Partenariat oriental, les membres du Parlement du Bélarus et de la CEC ont participé aux séminaires organisés au Bundestag, à Berlin, et à la Chambre des communes du Royaume-Uni, à Londres, sur les questions touchant aux médias et aux élections.

3. Contexte politique et cadre juridique

23. La République du Bélarus possède un système présidentiel fort; le Président détient des pouvoirs étendus, y compris celui de dissoudre les chambres haute et basse du parlement, de promulguer des décrets présidentiels ayant force de loi pendant les vacances parlementaires, de déclarer l'état d'urgence ou d'imposer la loi martiale.

24. L'Assemblée nationale est bicamérale, avec une Chambre des représentants et un Conseil de la République¹. La Chambre des représentants compte 110 membres élus selon un système de majorité absolue à deux tours dans des circonscriptions uninominales (article 82 du Code électoral). Elle n'a guère de pouvoirs effectifs, et ne contrôle pas vraiment les dépenses gouvernementales; elle ne peut augmenter ni réduire le budget de l'Etat par voie législative sans l'approbation du Président.

25. La Constitution garantit un scrutin au suffrage universel direct, égal et à bulletin secret. Les élections législatives sont régies par la Constitution², le Code électoral³ (dont la dernière modification remonte à octobre 2015), la loi sur les partis politiques, la loi sur les médias de masse et les décisions et instructions de la Commission électorale centrale (CEC). Les modifications apportées récemment, en 2013 et en 2015, ne reprenaient pas certaines recommandations primordiales d'organisations internationales, comme celles qu'avait formulées la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur avis conjoint publié en 2010⁴, et n'ont pas fait l'objet de consultations publiques préalables avec les parties prenantes concernées.

26. Lors d'élections antérieures, seuls étaient considérés comme valides les résultats des circonscriptions dans lesquelles le taux de participation était supérieur à 50 % au premier tour, et à 25 % au second tour, des électeurs inscrits. L'OSCE/BIDDH avait recommandé de supprimer cette exigence, au moins pour le second tour, de façon à éviter le risque de devoir répéter indéfiniment les élections. Les modifications du Code d'octobre 2015 ont éliminé le second tour. L'article 82 modifié prévoit qu'un candidat à la Chambre des représentants est considéré élu s'il a obtenu la majorité des voix des électeurs ayant pris part au scrutin. S'il n'y a qu'un seul candidat, il est élu s'il a obtenu plus de la moitié des voix des électeurs ayant pris part au scrutin. Aucun candidat n'a été élu sans opposition aux élections législatives du 11 septembre.

27. Bien que la Constitution affirme que les partis politiques contribuent à déterminer et à exprimer la volonté politique des citoyens et qu'ils participent aux élections (article 5), le système des partis du Bélarus est déficient. Les autorités du Bélarus n'ont pas enregistré un seul nouveau parti politique depuis 2000, et les demandes d'enregistrement sont systématiquement rejetées. Il existe 15 partis politiques enregistrés, plus un certain nombre de partis et de groupements qui opèrent sans enregistrement formel.

28. Le 12 février 2016, les autorités du Bélarus ont mis en place une équipe interinstitutionnelle d'experts⁵. La délégation préélectorale de l'Assemblée a été informée de ses travaux lors de sa visite à Minsk. Conformément aux recommandations de l'OSCE/BIDDH, cette équipe avait pour tâche de préparer des mesures d'amélioration du processus électoral.

29. En mai 2016, la CEC a adopté des changements procéduraux reprenant les résultats des travaux de l'équipe interinstitutionnelle d'experts sur certains problèmes électoraux, ainsi que des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH:

- les candidatures proposées aux commissions électorales sont examinées lors des séances des organes chargés de constituer ces commissions et la décision concernant chacun des candidats est prise au vote préférentiel;
- les décisions des commissions électorales concernant des contentieux électoraux sont publiées sur internet, notamment sur le site web de la CEC et sur ceux des autorités régionales concernées;

1. Les candidatures au Conseil de la République ont été enregistrées à la CEC entre le 20 et le 24 août; 64 membres ont été élus entre le 25 août et le 13 septembre dans les réunions des Conseils locaux de députés des régions et des députés de la ville de Minsk.

2. [Constitution de 1994 de la République du Bélarus](#).

3. [Code électoral de la République du Bélarus](#), 11 février 2000, n° 370-Z, modifié le 4 juin 2015.

4. [Avis conjoint sur les amendements récents du Code électoral de la République du Bélarus](#), Commission de Venise du Conseil de l'Europe et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2010)012, juin 2010.

5. L'équipe interinstitutionnelle a été créée par une résolution de la CEC. Elle comprend un membre de la CEC, des députés de l'Assemblée nationale, des représentants des secrétariats de la Chambre des représentants et du Conseil de la République, du ministère de la Justice, du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Information et du Centre national pour la législation et la recherche juridique.

- des mesures sont prises pour mieux garantir la sécurité des urnes tout au long du processus de vote anticipé (la CEC a par exemple recommandé aux commissions électorales de bureau de vote (CBV) de sécuriser les urnes au moyen de scellés en plastique à usage unique) ;
- les observateurs internationaux, ainsi que les observateurs locaux accrédités auprès des commissions électorales de district (CED), peuvent observer dans les locaux de la CED la remise des procès-verbaux des CBV relatifs aux résultats des bureaux de vote ;
- pendant le vote anticipé et le jour du scrutin, les observateurs ont le droit de connaître le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales ainsi que le nombre d'électeurs ayant reçu un bulletin ;
- La CEC a défini les places qu'occupent les membres des CBV et les observateurs pendant le décompte des voix de façon à permettre une observation claire des procédures de dépouillement ;
- La CEC a par ailleurs recommandé aux autorités locales de permettre aux candidats et à leurs mandataires de faire campagne dans tout lieu public, à l'exception de ceux qui figurent sur la liste des lieux faisant l'objet d'une interdiction générale de rassemblements publics.

30. Dans la déclaration qu'elle a formulée à l'issue de sa visite, la délégation préélectorale de l'Assemblée a rendu hommage à la décision de la CEC et au travail de l'équipe interinstitutionnelle d'experts ; elle a demandé aux autorités compétentes de pleinement mettre en œuvre les décisions de la CEC, et a formulé l'espoir que cette dernière poursuivrait ses travaux en coopération plus étroite avec la Commission de Venise et avec l'OSCE/BIDDH après les élections législatives.

31. D'une manière générale, le cadre juridique prévoit des restrictions indues : pouvoir discrétionnaire de refuser ou d'annuler l'enregistrement de partis politiques et d'associations publiques ; infractions pénales et administratives (diffamation, calomnie, insulte, appels ou actions visant à perturber, à annuler ou à différer des élections) ; lourdeur de la procédure d'organisation de rassemblements publics ; et sanctions disproportionnées réprimant les rassemblements non autorisés.

4. Administration des élections, enregistrement des électeurs et des candidats

32. Les élections sont administrées par la Commission électorale centrale (CEC), six commissions électorales d'oblast et celle de la ville de Minsk, 110 commissions électorales de district (CED) et 5 971 commissions de bureau de vote (CBV), dont 47 à l'étranger.

33. La CEC est un organe permanent, nommé pour un mandat de cinq ans en 2011 ; les CED et les CBV sont nommées à titre temporaire par les autorités régionales ou locales. Le président du Bélarus désigne six des douze membres de la CEC, dont le président, et peut révoquer n'importe lequel de ses membres. Les six autres membres de la CEC sont nommés par la chambre haute du parlement. Les partis politiques peuvent nommer des membres supplémentaires de la CEC, mais dépourvus du droit de vote ; les partis d'opposition ont souvent fait usage de cette possibilité, même si ces membres n'ont aucune influence sur le processus décisionnel.

34. Des représentants de l'opposition, de la communauté internationale et de la société civile ont informé la délégation préélectorale de l'Assemblée que la composition des CBV était déséquilibrée : 0,1 % seulement des 65 856 membres des CBV appartiennent à des partis d'opposition. Cet état de choses met en doute l'indépendance de l'administration des élections. Dans sa déclaration, la délégation préélectorale de l'Assemblée a indiqué à ce propos qu'il était indispensable que la composition des commissions électorales soit politiquement équilibrée pour renforcer la confiance des électeurs dans l'intégrité du processus électoral.

35. La CEC a fait savoir qu'elle avait adopté une décision imposant aux autorités locales de justifier par écrit le rejet de candidatures aux commissions électorales présentées par des partis ou des associations publiques. Plusieurs représentants de l'opposition n'en ont pas moins dit que la composition des CED et des CBV était déséquilibrée. Le président de la CEC a tenu publiquement des propos tendancieux qui font douter de l'impartialité de l'administration du processus électoral⁶.

6. On lit à la page 5 de la déclaration de la MIOE du 12 septembre 2016 sur les résultats et conclusions préliminaires (*IEOM Statement of preliminary findings and conclusions*) que la présidente de la CEC aurait dit, dans une interview diffusée sur la chaîne CTV le 18 août 2016, que les partis politiques du pays sont avides de pouvoir, surtout dans l'opposition ; qu'ils prennent n'importe qui ; que la réputation d'une personne leur importe peu ; que ce qui compte avant tout, ce sont les baïonnettes (les gens) ; et que parmi ces baïonnettes, il y a des gens bizarres, pas ordinaires, et pas toujours recommandables.

36. Ayant invité les institutions observatrices dans un esprit d'ouverture, et sans leur imposer de restrictions, la CEC s'est montrée accueillante envers les observateurs internationaux, y compris les observateurs à long terme du BIDDH, et d'une manière générale ne les ont pas entravés dans leur travail. Les observateurs du BIDDH ont constaté que la CEC avait adopté toutes ses décisions dans les délais prescrits, en pleine conformité avec les instructions et les règles en vigueur ; les décisions de la CEC avaient été publiées sur son site Internet.

37. La délégation d'observateurs de l'Assemblée s'est félicitée de la volonté d'ouverture des autorités et de leur empressement à inviter un grand nombre d'observateurs internationaux, conformément aux engagements internationaux du pays. Le Code électoral prévoit qu'un large éventail de parties prenantes peuvent observer le processus électoral, et que des observateurs peuvent assister aux séances des commissions électorales et examiner les opérations de vote. Cependant, il n'autorise pas les observateurs à assister à la vérification des signatures pour l'enregistrement des candidats, à examiner les listes électorales, ni à observer la remise des procès-verbaux de résultats des CBV aux CED. Cela suscite de sérieux doutes quant à la transparence du fonctionnement de l'administration électorale.

38. Les citoyens du Bélarus âgés de plus de 18 ans le jour du scrutin et résidant à titre permanent ou temporaire dans une circonscription ont le droit de vote. La CEC a décidé le 23 août 2016 que les citoyens privés de liberté pour des infractions passibles de peines de moins de trois mois d'emprisonnement pourraient voter.

39. L'inscription des électeurs est passive. Les listes électorales sont dressées dans chaque circonscription par l'administration locale compétente et il n'existe pas de registre central des électeurs au-dessus du niveau des CBV. La CEC a informé la délégation préélectorale de l'Assemblée que le ministère de l'Intérieur créerait une liste électronique unique après les élections législatives, dans le cadre du programme «Bélarus électronique».

40. La CEC a annoncé le 26 août que 6 990 696 électeurs étaient inscrits au total pour les élections législatives, dont 4 403 à l'étranger. Les CBV sont chargées de vérifier et de mettre à jour les listes électorales en procédant à des contrôles systématiques au domicile. Les électeurs peuvent s'inscrire sur des listes complémentaires le jour du scrutin sur présentation d'un passeport en cours de validité et d'un justificatif de résidence dans la circonscription. Cela n'est pas conforme au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. Si un grand nombre des interlocuteurs de la commission ad hoc de l'Assemblée ont déclaré avoir toute confiance dans l'intégrité du système d'enregistrement des électeurs, des représentants des certaines ONG se sont montrés plus critiques sur ce point.

41. Les candidats sont proposés par les partis politiques, les collectifs de travailleurs ou les groupes d'initiative citoyenne (ayant recueilli au moins 1 000 signatures). Ils doivent avoir plus de 21 ans le jour du scrutin, jouir du droit de vote et résider de façon permanente au Bélarus. Avant les élections de 2012, les partis politiques devaient disposer d'un bureau régional dans la circonscription où ils souhaitaient proposer un candidat. Cette obligation a été levée, ce qui est une bonne chose.

42. La délégation de l'Assemblée a appris que 428 groupes d'initiative citoyenne s'étaient inscrits pour récolter des signatures de soutien à des candidats. La procédure d'inscription a été marquée par une application stricte des dispositions de la loi, et des candidats ont ainsi été exclus.

43. Le nombre des candidats, y compris de l'opposition, a augmenté par rapport aux élections précédentes. Le 11 août, la CEC avait enregistré 521 des 630 candidats qui avaient déposé une demande et récolté le nombre de signatures nécessaire à l'inscription: 93 candidats se sont vu refuser l'inscription et 16 autres se sont désistés. Seuls 28 des candidats retenus faisaient partie du parlement sortant. La loi ne prévoit pas de quotas par sexe – on comptait 129 femmes parmi les candidats inscrits.

44. La délégation préélectorale s'est félicitée de l'accroissement du nombre de candidats, notamment d'opposition, aux élections législatives. Pourtant, selon certains d'entre eux et des représentants de la société civile, quelques candidatures ont été refusées pour des raisons techniques mineures. Le Code électoral ne prévoit pas de procédure claire de sélection des candidats et de vérification des signatures de soutien. Des représentants de la société civile et de l'opposition ont affirmé que la procédure de vérification des signatures récoltées n'était pas totalement transparente, et que cela risquait d'entamer la confiance à l'égard du processus électoral. Des inquiétudes ont aussi été émises au sujet des pressions auxquelles pourraient être soumis les donateurs ayant versé des contributions à la campagne électorale de candidats de l'opposition.

5. Campagne électorale, financement de la campagne et couverture médiatique

45. Les campagnes ont toujours été très discrètes lors des élections antérieures. Avant 2010, la loi relative aux manifestations de masse imposait aux organisateurs de rassemblements d'obtenir une autorisation préalable auprès des autorités. Le système repose à présent sur une obligation de «notification». En vertu de l'article 45 du Code électoral, pour organiser un rassemblement dans le cadre d'une campagne en faveur d'un candidat, la personne autorisée par ce dernier envoie une notification à l'organe exécutif et administratif local au plus tard deux jours avant la date proposée pour le rassemblement. Si l'organe exécutif et administratif local a déjà reçu une notification d'un autre candidat concernant l'organisation d'un grand rassemblement au même endroit et à la même heure, et en l'absence d'accord sur l'organisation d'un rassemblement commun, l'organe propose au demandeur, au plus tard le jour suivant la réception de la notification, un autre lieu et/ou une autre heure de rassemblement.

46. Le même article dispose – assez bizarrement – que les candidats ou leurs représentants doivent fournir une assistance en matière de maintien de l'ordre. Dans leur avis conjoint de 2010, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH critiquaient cette phrase et recommandaient de la supprimer, lui reprochant d'être interprétable comme signifiant que les organisateurs peuvent être tenus responsables de tout désordre au cours d'un tel événement et doivent mettre à disposition les moyens de préserver l'ordre public⁷.

47. Les lieux dans lesquels les candidats pouvaient tenir leurs rassemblements étaient auparavant déterminés par l'autorité locale exécutive et administrative sur avis des commissions électorales concernées. En mai 2016, la CEC a décidé de permettre aux candidats et à leurs représentants de faire campagne dans tout lieu public, à l'exception des lieux concernés par une interdiction générale de rassemblements publics.

48. Le climat de la campagne électorale semblait très discret. Un grand nombre de candidats ont préféré renoncer à faire campagne activement, ce qui a contribué à l'apathie générale du corps électoral. La délégation de l'Assemblée a constaté que les conditions générales de la campagne électorale n'étaient en général pas restrictives: les candidats pouvaient aller à la rencontre des électeurs, organiser des rassemblements et distribuer des tracts. Toutefois, certains représentants de la société civile ont émis des doutes sur la question de savoir si les candidats étaient en mesure de mener leur campagne de façon libre et équitable, notamment à la lumière d'allégations sur l'utilisation des ressources administratives en faveur des candidats progouvernementaux.

49. A ce propos, les observateurs à long terme ont constaté que certains candidats avaient eu un accès privilégié à des entreprises et institutions publiques pour leurs activités de campagne. Des représentants d'associations publiques subventionnées par l'Etat ont activement promu certaines candidatures. Selon la déclaration de la MIOE sur les conclusions préliminaires, des imprimeurs ont refusé d'imprimer les documents de campagne de certains candidats, ou ont exigé une autorisation spéciale de la CED⁸.

50. Les modifications apportées au Code électoral en 2013 ont aboli le financement public. L'Etat fournit désormais des aides en nature: locaux pour les activités de campagne, matériel de campagne, temps d'antenne gratuit. Cette modification ayant diminué les capacités de certains candidats, l'OSCE/BIDDH a proposé de restaurer le financement public pour améliorer l'égalité des chances entre les candidats⁹.

51. Les modifications prévoient des plafonds plus hauts pour les dons versés par les personnes physiques et morales, ainsi que pour les dépenses. Les candidats peuvent puiser dans leurs propres ressources et recevoir des dons privés¹⁰. Les dépenses globales d'un candidat à un siège à la Chambre des représentants ne doivent pas dépasser 1 000 unités de base (soit une dizaine de milliers d'euros). Certains candidats ont estimé que ce montant est insuffisant, et ne permet pas de mener une campagne efficace; ils ont exprimé des doutes en ce qui concerne les aides financières réellement versées par des personnes physiques et morales à des candidats en raison des possibilités de pressions et d'intimidations auxquelles s'exposent les donateurs.

52. Le Code dresse une longue liste d'organes, d'organismes et de personnes qui ne sont pas autorisés à verser des dons: Etats étrangers et organisations étrangères; ressortissants étrangers et apatrides; organisations internationales; organisations fondées par des Etats étrangers; organisations ayant reçu dans l'année précédant le jour du don une aide d'origine étrangère à titre gracieux d'un Etat étranger, d'une organisation étrangère, d'une organisation internationale, d'un ressortissant étranger, d'un apatride, ou d'un

7. CDL-AD(2010)012, paragraphe 48.

8. Page 8 de la déclaration de la MIOE sur les résultats et conclusions préliminaires.

9. Rapport définitif de la MIOE 2015, p. 14.

10. L'équivalent d'une cinquantaine d'euros pour un don d'un particulier, et d'une centaine d'euros pour un don d'une personne morale.

donateur anonyme, à moins que ladite aide n'ait été restituée ; citoyens biélorussiens âgés de moins de 18 ans ; organes publics et organes des collectivités locales autonomes ; organisations entièrement ou partiellement financées par le budget ; organisations enregistrées depuis moins d'un an avant la date du don ; œuvres de bienfaisance et organisations religieuses ; donateurs anonymes. Les organisations à financement public n'ont pas le droit de contribuer au financement des campagnes, mais on trouve dans les conclusions préliminaires de la MIOE que plusieurs associations publiques subventionnées par l'Etat ont fait campagne pour certains candidats.

53. La CEC est tenue de publier chaque semaine sur son site web le montant total des recettes et des dépenses des candidats. Ces derniers doivent présenter leurs rapports pendant la campagne (entre 15 et 10 jours avant la date du scrutin) et soumettre leur rapport final dans les cinq jours suivant la date du scrutin. La CEC peut imposer des sanctions aux candidats qui dépassent de 20 % les plafonds fixés pour les campagnes.

54. La loi sur les médias de masse, modifiée en 2015, a étendu aux médias en ligne (qui suscitent un intérêt croissant) les restrictions applicables aux médias traditionnels. Les propriétaires de médias traditionnels et de sites web sont responsables des contenus qui y sont publiés, y compris les propos tenus par des utilisateurs sur des blogs et des médias sociaux. Le ministère de l'Information est habilité à restreindre l'accès aux sites web sur décision de justice, ou de son propre chef si l'information concerne certaines infractions pénales ou est considérée comme préjudiciable aux intérêts du Biélorus (article 38.1.3 de la loi).

55. Le Code électoral prévoit des plages d'antenne gratuites pour les candidats sur les chaînes nationales de télévision et de radio, ainsi qu'un espace gratuit dans la presse écrite subventionnée par l'Etat. Quelque 70 candidats n'ont pas fait usage de leur temps d'antenne gratuit. La délégation de l'Assemblée a appris de divers interlocuteurs que la couverture médiatique était en majeure partie favorable aux candidats progouvernementaux. Lors de sa visite à Minsk, la délégation préélectorale a émis l'espoir qu'après l'inscription des candidats, le 11 août, des débats télévisés seraient organisés entre des candidats des partis progouvernementaux et d'opposition, car cela permettrait aux électeurs de faire un choix éclairé. Des débats télévisés ont été diffusés jusqu'au 9 septembre, et 227 candidats y ont participé.

56. Le Conseil de surveillance des médias vérifie la couverture médiatique des campagnes, examine les litiges en la matière et communique des recommandations à caractère non contraignant à la CEC et aux médias sur la couverture des campagnes. Il se compose de huit membres, dont six représentants des médias publics et un de l'association des journalistes du Biélorus.

57. La couverture médiatique donnée aux candidats était anonyme ; aux heures de grande écoute, les candidats apparaissaient collectivement, sans mention de leurs noms. Du coup, de nombreux électeurs ne connaissaient pas l'identité des candidats à leur bureau de vote. Selon les conclusions préliminaires de la MIOE, en dehors des plages d'antenne gratuites, les activités de campagne des candidats étaient pratiquement absentes des actualités et des émissions politiques sur les médias publics suivis par la mission. La couverture des élections se concentrait sur des questions de procédure électorale et les activités de l'administration électorale et de sa Présidente. Compte non tenu du temps d'antenne gratuit offert aux candidats, les chaînes de télévision publiques contrôlées ont consacré 83 % des émissions d'actualité au Président et à des représentants du gouvernement, 16 % à la CEC et 1 % à l'ensemble des candidats¹¹.

6. Jour du scrutin

58. La loi prévoit la possibilité du vote anticipé, mais sans fixer de règles très précises en la matière. Pendant les cinq jours qui précèdent le jour du scrutin, tous les électeurs peuvent, sans donner de raison, voter dans les bureaux de vote de 10 h à 14 h et de 16 h à 19 h en présence de deux membres de la CBV seulement. La loi ne prévoit pas de garanties de procédure suffisantes. La CEC a déclaré que 31 % des électeurs avaient voté de façon anticipée. La délégation préélectorale de l'Assemblée a été informée par des représentants de l'opposition et de la société civile qu'il y avait un risque d'utilisation abusive de ressources administratives lors du vote anticipé. La délégation a estimé qu'il convenait de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la transparence et l'équité du vote anticipé.

11. Page 10 des conclusions préliminaires de la MIOE.

59. Le jour du scrutin a dans l'ensemble été bien organisé et s'est déroulé dans le calme. Bien que l'ouverture a en général donné lieu à un avis favorable, les membres de la commission ad hoc ont attiré l'attention sur un certain nombre de dysfonctionnements et d'irrégularités observés dans les bureaux de vote où ils se sont rendus:

- dans certains bureaux de vote, les membres de la commission ad hoc n'ont pas toujours été autorisés à s'approcher des tables pour observer le comptage, malgré la décision de la CEC relative à la place des membres des CBV et des observateurs pendant ces opérations visant à garantir de bonnes conditions d'observation ;
- le comptage a été très désordonné au bureau de vote n° 106 de la CED n° 094 ;
- dans certains cas, les urnes de vote anticipé n'étaient pas convenablement scellées ;
- dans certains bureaux de vote, les opérations de comptage ont manqué de transparence ;
- dans certains bureaux de vote, les membres des CBV n'ont pas respecté toutes les étapes de la procédure de comptage ;
- dans beaucoup de bureaux de vote, les observateurs des associations publiques subventionnées par l'Etat et les observateurs locaux ne semblaient pas s'intéresser à l'observation ;
- dans presque tous les bureaux de vote, les bulletins étaient comptés par chaque membre de la CBV séparément plutôt que collectivement, et les voix obtenues par chaque candidat n'étaient pas proclamées;
- dans certains bureaux de vote, les procès-verbaux définitifs de vote anticipé n'ont pas été affichés sur les tableaux d'affichage ;
- dans beaucoup de bureaux de vote, les membres des CBV connaissaient mal les procédures de comptage.

60. La CEC a proclamé le 12 septembre les résultats des élections législatives. La participation a été de 74,8 %. Le scrutin a été validé dans les 110 circonscriptions. Seize députés représentent des partis politiques: 8 sièges pour le Parti communiste du Bélarus ; 3 sièges pour le Parti patriotique bélarussien ; 3 sièges pour le Parti républicain du travail et de la justice ; 1 siège pour le Parti civique unique ; et 1 siège pour le parti libéral démocrate. Tous les autres députés élus sont indépendants ; les femmes représentent 34,5 % des candidats élus.

7. Conclusions et recommandations

61. La commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire a conclu que les élections législatives avaient été organisées avec efficacité, et que des efforts tangibles avaient été déployés pour régler certains problèmes de longue date, mais qu'un certain nombre de lacunes systémiques subsistaient. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et était bien organisé, même si les procédures de comptage et leur transparence suscitaient de sérieuses inquiétudes. Un processus électoral ne se limite toutefois pas au seul jour du scrutin.

62. Le cadre juridique restreint certains droits politiques et libertés fondamentales ; il a en général été interprété de manière restrictive. Le Code électoral devrait être modifié et contenir de solides garanties procédurales d'intégrité et de transparence à toutes les étapes du processus électoral. Aux yeux de la commission ad hoc, ces élections ont montré que le Bélarus, en tant que pays européen, a besoin d'un système politique réellement concurrentiel pour réaliser son potentiel démocratique. Ce potentiel pourrait être renforcé par un pourcentage plus élevé de femmes-candidates enregistrées.

63. Il est donc indispensable de lancer immédiatement les réformes nécessaires du cadre juridique électoral pour améliorer les procédures relatives à la composition des commissions électorales, à la vérification des signatures de soutien, aux modalités pratiques de vote par urnes mobiles et de vote anticipé, à la transparence du comptage des voix et du calcul des résultats et aux droits des observateurs. La commission ad hoc estime qu'après les élections législatives, l'équipe interinstitutionnelle créée le 12 février 2016 et chargée d'améliorer le processus électoral devrait poursuivre ses travaux en liaison plus étroite avec la Commission de Venise, où le Bélarus a statut d'observateur.

64. En ce qui concerne la campagne électorale, la commission ad hoc a observé qu'elle était très discrète, et que beaucoup de candidats avaient préféré ne pas mener d'activités de campagne, ce qui avait contribué à l'apathie générale du corps électoral. L'environnement de la campagne électorale n'était en général pas restrictif: les candidats avaient pu aller à la rencontre des électeurs, organiser des rassemblements et

distribuer des tracts. Les observateurs à long terme ont constaté que certains candidats avaient joui d'un accès privilégié à des entreprises et institutions publiques pour leurs activités de campagne, et que des représentants d'associations publiques subventionnées par l'Etat avaient activement promu certaines candidatures. Cet état de choses a faussé les conditions de concurrence équitable entre les candidats.

65. L'administration électorale a procédé aux préparatifs techniques et a pris ses décisions dans les délais prescrits par la loi. La composition de certaines commissions électorales présentait un déséquilibre politique en faveur des candidats progouvernementaux. La délégation préélectorale s'en est inquiétée, et a indiqué qu'il était indispensable que la composition des commissions électorales soit politiquement équilibrée pour renforcer la confiance des électeurs dans l'intégrité du processus électoral.

66. Les autorités du Bélarus ont invité en 2015 l'Assemblée parlementaire à observer l'élection présidentielle, 14 ans après leur invitation précédente (2001). L'Assemblée a de nouveau été invitée cette année à observer les élections législatives. La commission ad hoc se félicite de l'esprit d'ouverture dont ont fait preuve les autorités du Bélarus en invitant un grand nombre d'organisations internationales à observer ces élections législatives. Elle est convaincue que le cadre juridique devrait être amélioré, de sorte que les observateurs internationaux puissent travailler efficacement, en particulier le jour du scrutin et pendant les opérations de comptage, sans gêner le travail des commissions électorales. Cela pourrait améliorer la confiance dans l'ensemble du processus électoral.

67. La commission ad hoc pense que le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire devraient, par le biais de leurs programmes de coopération, notamment au sein du Partenariat oriental, poursuivre leurs efforts pour améliorer la législation électorale du Bélarus et sa mise en œuvre.

Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc se composait comme suit:

Présidente: Gisela WURM, Autriche (SOC)*

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

- Béatrice FRESKO-ROLFO, Monaco
- Aleksander POCIEJ, Pologne*

Groupe socialiste (SOC)

- Paolo CORSINI, Italie
- Titus CORLATEAN, Roumanie
- Gisela WURM, Autriche*

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

- Bernard PASQUIER, Monaco
- Goran TUPONJA, Monténégro*

Groupe des conservateurs européens (CE)

- Ingebjørg GODSKESEN, Norvège*
- Suat ÖNAL, Turquie

Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

- Soňa MARKOVÁ, République tchèque

Rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie (ex officio)

- Andrea RIGONI, Italie*

Commission de Venise

- Manuel GONZALEZ OROPEZA, Mexique, expert
- Alberto GUEVARA CASTRO, Mexique

Secrétariat

- Chemavon CHAHBAZIAN, Chef de la division d'observation des élections et de coopération interparlementaire
- Anne GODFREY, Assistante, Division d'observation des élections et de coopération interparlementaire
- Amaya UBEDA DE TORRES, Administratrice, Commission de Venise
- Maria BIGDAY, Secrétaire du Groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)

* membres de la délégation préélectorale

Annexe 2 – Déclaration de la délégation préélectorale

Strasbourg, 11.08.2016 – Une délégation préélectorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) s'est rendue à Minsk pour évaluer la campagne électorale et les préparatifs des élections législatives qui doivent se tenir le 11 septembre 2016. La délégation remercie les autorités du Bélarus pour leur invitation à observer les élections.

La délégation préélectorale de l'APCE rappelle que l'Assemblée, dans son rapport sur l'observation de l'élection présidentielle de 2015, a souligné que «le Bélarus devrait réformer le cadre juridique électoral pour garantir un environnement politique réellement concurrentiel, qui est une condition fondamentale pour la stabilité démocratique à long terme du pays». Les modifications récentes de la législation électorale d'octobre 2015 omettent de prendre en compte certaines des principales recommandations formulées par des organisations internationales, dont celles de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe.

La délégation préélectorale salue le travail de la task force interinstitutionnelle créée au Bélarus le 12 février 2016 pour améliorer le processus électoral. Toutefois, les recommandations de modification du Code électoral ne seront examinées qu'après les élections législatives du 11 septembre. Point positif, en mai 2016, la Commission électorale centrale (CEC) a décidé d'adopter d'importants changements d'ordre procédural, conformément à des recommandations antérieures. Ces changements concernent principalement la composition des commissions électorales, la transparence de leurs décisions et les garanties entourant le vote anticipé; ils visent aussi à améliorer l'observation des opérations de dépouillement et prévoient la possibilité de mener des activités de campagne dans certains lieux publics. La délégation préélectorale de l'Assemblée demande aux autorités compétentes de mettre pleinement en œuvre les décisions de la CEC.

Plusieurs représentants de l'opposition et de la société civile ont informé la délégation préélectorale de l'Assemblée que la composition des commissions électorales locales (CEL) était déséquilibrée: sur les 514 personnes proposées par les partis d'opposition, seules 53 sont devenues membres d'une CEL, alors que 3 358 représentants des partis progouvernementaux sont devenus membres d'une CEL. Or, une composition politiquement équilibrée des commissions électorales est l'un des principaux facteurs qui augmentent la confiance des électeurs dans l'intégrité du processus électoral.

La délégation préélectorale de l'Assemblée salue la coopération constructive des autorités bélarussiennes concernant les normes électorales et l'amélioration du processus électoral au Bélarus, dans le cadre des activités menées récemment par l'APCE en la matière. Elle salue aussi l'attitude d'ouverture des autorités et leur volonté d'inviter un grand nombre d'observateurs internationaux, sans soumettre leur travail à des contraintes, conformément aux engagements internationaux du pays.

La délégation a constaté une augmentation du nombre de candidats aux élections législatives (plus de 600). Pourtant, selon des candidats et des représentants de la société civile, certains candidats n'ont pas été enregistrés pour des raisons techniques mineures. Le Code électoral ne prévoit pas de procédure claire pour la sélection et la vérification des signatures des candidats. Des représentants de la société civile et de l'opposition ont affirmé que la procédure de vérification des signatures recueillies n'était pas totalement transparente et que cela risquait d'entamer la confiance à l'égard du processus électoral. Des préoccupations ont aussi été exprimées au sujet des pressions qui pourraient être exercées sur des donateurs qui contribuent à financer la campagne électorale de candidats de l'opposition.

Concernant la procédure de vote anticipé, la délégation a été informée par des représentants de l'opposition et de la société civile qu'il y avait un risque d'utilisation abusive de ressources administratives lors du vote anticipé. Vu le nombre considérable de personnes qui votent de manière anticipée (environ 30 % des électeurs, selon certaines estimations), la délégation estime que toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour garantir la transparence et l'équité des procédures de vote anticipé.

Les interlocuteurs de la délégation préélectorale à la CEC se sont déclarés confiants dans l'intégrité du système d'inscription des électeurs.

Actuellement, à environ un mois du scrutin, le climat électoral semble très calme. La délégation préélectorale a constaté que les activités de campagne n'étaient pas soumises à des restrictions excessives: les candidats peuvent faire campagne en rencontrant des électeurs, en organisant des meetings et en distribuant des tracts. Toutefois, certains représentants de la société civile ont exprimé des réserves quant à la question de savoir si les candidats sont en mesure de faire campagne librement et sur un pied d'égalité, notamment eu égard aux allégations d'utilisation de ressources administratives en faveur des candidats progouvernementaux.

Concernant la couverture médiatique, le Code électoral prévoit un temps d'antenne gratuit pour les candidats sur les chaînes publiques de radio et de télévision, ainsi qu'un espace gratuit dans la presse écrite subventionnée par l'Etat. La délégation de l'Assemblée a été informée par différents interlocuteurs que la couverture médiatique était le plus souvent favorable aux candidats progouvernementaux. La délégation de l'Assemblée rappelle à cet égard que les radiodiffuseurs publics sont tenus d'assurer à tous les candidats l'égalité d'accès, sans accorder de traitement de faveur à aucun d'eux. La délégation espère qu'après l'enregistrement des candidats le 11 août, des débats télévisés seront organisés entre des candidats représentant des partis progouvernementaux et des candidats représentant des partis d'opposition, car cela permettrait aux électeurs de faire un choix éclairé.

La délégation de l'Assemblée a appelé les autorités compétentes à prendre les mesures nécessaires pour permettre à tous les candidats de faire campagne dans des conditions d'égalité.

La délégation a rencontré le Président de la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus et les Présidents des commissions permanentes du Parlement; le Vice-ministre des Affaires étrangères, la Présidente de la CEC; le Président de la société de radio-télévision publique, les chefs des principaux partis politiques et leurs représentants; des représentants de la communauté internationale; le chef de la mission d'observation des élections du BIDDH de l'OSCE; des représentants de la société civile et des médias.

L'Assemblée parlementaire enverra une délégation de 12 membres pour observer les élections législatives du 11 septembre 2016.

Composition de la délégation: Gisela Wurm, chef de la délégation (Autriche, SOC), Aleksander Pocij (Pologne, PPE/DC), Goran Tuponja (Monténégro, ADLE), Ingebjørg Godskesen (Norvège, CE), Andrea Rigoni (Italie, ADLE), rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE sur «La situation au Bélarus»

Annexe 3 – Programme de la mission d'observation des élections (9-12 septembre 2016)

Vendredi, 9 septembre 2016

- 9h15-10h15 Réunion interne de la commission ad hoc de l'APCE:
- Ouverture de la réunion par M^{me} Gisela Wurm, chef de la délégation
 - Debriefing par les membres de la mission préélectorale
 - Développements récents dans le domaine du cadre juridique du Bélarus par les représentants de la Commission de Venise
 - Modalités pratiques et logistiques, déploiement et distribution des dossiers par le Secrétariat

Briefing parlementaire conjoint

- 10h30-10h45 Discours de bienvenue par:
- M. Kent Harstedt, coordinateur spécial des observateurs de courte durée de l'OSCE
 - M^{me} Gisela Wurm, chef de la délégation de l'APCE
 - M^{me} Ivana Dobesova, chef de la délégation de l'AP OSCE
- 10h45-12h45 Briefing par la mission OSCE/ BIDDH
- Bienvenue/ouverture: M^{me} Tana de Zulueta, Chef de Mission
 - Les questions relatives à l'application de la législation électorale, les plaintes et les finances de la campagne: M^{me} Zeliha Aydin, analyste juridique
 - Administration des élections: M. Rashad Shirinov, analyste des élections
 - contexte politique, les candidats et la campagne: M. Stefan Szwed, analyste politique
 - résultats de la surveillance du paysage des médias et des médias: M^{me} Francesca Boggeri, analyste des médias
- 14h00-14h45 Commission électorale centrale: M^{me} Lidya Yermoshina, Présidente
- Réunions avec des leaders des partis politiques et leurs représentants:
- 14h45-15h15 M^{me} Tatsiana Karatkevich, campagne civile «Dites la vérité»
- M. Andrei Dzmitryeu, campagne civile «Dites la vérité» 15h15-15h45 M. Anatol Liabedzka, Président, Parti civique unifié
- M. Vital Rymasheuski, Co-président, Démocratie chrétienne biélorussienne
- M. Yury Hubarevich, Vice-président, Le Mouvement pour la liberté
- 15h45-16h15 M. Siarhei Pigarau, Vice-président de Belaya Rus Association publique
- 16h15- 6h45 M. Heorhi Atamanau, Vice-président du Parti communiste
- 16h45-17h15 M. Aliaksei Yanukevich, Président, Front populaire du Bélarus
- M^{me} Iryna Veshtard, Présidente, Parti social-démocrate du Bélarus Hramada
- M. Siarhei Kalyakin, Président, Monde juste (Parti de la Gauche)
- 17h15-17h45 M. Vasiliy Zadniapransy, Président, Parti républicain du travail et de la justice
- 17h45-18h15 M. Mikalai Statkevitch, Président, Parti social-démocrate "Narodnaya Hramada"
- M. Uladzimir Niakliaeu, Président, Mouvement «Pour l'Etat et l'indépendance du Bélarus»
- 18h15 Réunion d'information de déploiement et rencontre avec les chauffeurs et les assistants linguistiques, pour la délégation de l'APCE

Samedi, 10 septembre 2016

- 09h30-10h30 Table ronde avec des représentants de la société civile
- M. Aleh Hulak, Comité Helsinki du Bélarus

- M. Valiantsin Stefanovich, Centre droits de l'homme "Viasna"
- M. Siarhei Alfer, Expert sur la loi électorale
- M. Valery Karbalev, Centre analytique "Strategiya"

10h30-11h30	Tour de table avec des médias – M. Ales Antsipenka, Association biélorussienne des journalistes – M. Josif Siaredzich, journal <i>Narodnaya Volya</i> – M^{me} Nasta Khralovich, TV "Belsat" – M. Alyaksandr Starykevich, e-journal <i>Salidarnast</i> – M. Artyom Shraibman, portail de nouvelles "TUT.BY"
11h30-12h15	Briefing OSCE/BIDDH (sécurité, coordination, formulaire)
12h15-12h45	Briefing spécifique par les équipes d'observateurs à long terme de l'OSCE/BIDDH pour les équipes déployées dans la ville de Minsk et sa région

Dimanche 11 septembre 2016

07h30-20h00	Ouverture des bureaux de vote et observation des élections
Après 20h00	Fermeture des bureaux de vote et dépouillement

Lundi 12 septembre 2016

08h30-09h30	Réunion de débriefing de la commission ad hoc de l'APCE
14h30	Conférence de presse conjointe des chefs de délégation

Annexe 4 – Communiqué de presse de la mission internationale d'observation d'élections (MIOE)

Bélarus: des élections bien organisées, mais des lacunes systémiques demeurent

Strasbourg, 12.09.2016 – Les élections législatives du 11 septembre ont été organisées de manière efficace et des efforts tangibles ont été déployés pour régler certains problèmes de longue date, mais un certain nombre de lacunes systémiques subsistent, ont conclu les observateurs internationaux dans une déclaration préliminaire publiée aujourd'hui.

Le cadre juridique restreint les droits politiques et les libertés fondamentales; il a par ailleurs été interprété de manière beaucoup trop restrictive. La couverture médiatique n'a pas permis aux électeurs de faire un choix éclairé et malgré une augmentation globale du nombre de candidats, et la présence de nombreux candidats de l'opposition, la campagne a manqué de visibilité, précise la déclaration.

L'administration électorale a fait preuve d'une attitude accueillante à l'égard des observateurs internationaux. Cependant, la composition des commissions électorales n'était pas pluraliste, ce qui a ébranlé la confiance dans leur indépendance. Malgré les efforts constructifs consentis par les autorités, les procédures de vote anticipé, de décompte des voix et de compilation des résultats sont restées entachées de nombreuses irrégularités procédurales et ont pâti d'un manque de transparence.

«Le Bélarus a de toute évidence encore du chemin à parcourir pour remplir ses engagements démocratiques. A l'approche des élections, les autorités ont fait un certain nombre de promesses quant à la transparence du processus, qui ont été partiellement tenues, mais insuffisamment», a déclaré Kent Harstedt, coordinateur spécial et chef de la mission d'observation à court terme de l'OSCE. «Nous espérons que le gouvernement bélarusse, accompagné du parlement nouvellement élu, poursuivra le processus démocratique et entreprendra une action globale afin de répondre à nos recommandations de longue date.»

Malgré les premières mesures prises par les autorités, le cadre constitutionnel et juridique ne garantit pas suffisamment la conduite d'élections conformes aux engagements de l'OSCE et à d'autres obligations et normes internationales. Un groupe de travail a été mis en place et a été chargé de se pencher sur les recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH, ce qui témoigne de la volonté de procéder à une réforme électorale. Néanmoins, plusieurs recommandations importantes, formulées de longue date par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, n'ont toujours pas été prises en considération et la nécessité de mener une réforme en profondeur du système électoral, dans le cadre du processus plus large de démocratisation, reste d'actualité.

«Hier, le scrutin s'est déroulé dans le calme et avait été bien organisé, malgré certaines préoccupations soulevées par le décompte des voix. Les élections ne se limitent toutefois pas au jour du scrutin, et celles-ci ont montré que le Bélarus, en tant que pays européen, a besoin d'un système politique réellement concurrentiel pour réaliser pleinement son potentiel démocratique», a déclaré Gisela Wurm (Autriche, SOC), chef de la délégation de l'APCE. «Il est par conséquent essentiel d'engager sur le champ la réforme indispensable du cadre juridique, afin de permettre l'instauration d'un tel environnement qui est un élément clé pour la stabilité démocratique. L'APCE et la Commission de Venise sont disposées à coopérer avec le Bélarus à cet égard.»

Les restrictions aux libertés fondamentales d'association, d'expression et de réunion ont limité l'espace public et nui à l'environnement dans lequel les élections se sont tenues. Si les candidats ont généralement été en mesure de faire campagne librement dans le respect de la loi, plusieurs ont décidé de s'abstenir, contribuant ainsi à une certaine apathie des électeurs. Sur le plan positif, beaucoup d'autorités locales ont suivi l'instruction donnée par la CEC visant à offrir des possibilités plus larges d'utilisation de lieux publics. L'accès inégal des candidats aux institutions et ressources publiques a toutefois faussé les conditions d'une concurrence équitable et limité globalement le choix offert aux électeurs.

«Pour la première fois en douze ans, quelques membres de l'opposition seront représentés au parlement. Cependant, le cadre juridique et constitutionnel restreint l'espace public propice au débat et n'a pas donné aux électeurs la possibilité de faire un choix éclairé», a déclaré Ivana Dobesova, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. «Nous encourageons tous les membres du parlement à saisir cette occasion pour engager un véritable débat sur l'avenir du pays.»

La réglementation des médias est stricte. Les infractions pénales de diffamation et d'injure et l'interdiction des appels à boycotter les élections sont contraires aux normes internationales et menacent la liberté d'expression. Au cours de la campagne, les programmes d'actualité diffusés par les médias d'Etat étaient amplement consacrés aux activités du Président et d'autres représentants de l'Etat, ainsi qu'aux déclarations

politiques du Président de la CEC. Dans le même temps, la couverture médiatique des activités de campagne des candidats s'est avérée quasi inexistante et s'est essentiellement limitée à de brefs discours préenregistrés. Cette situation a limité l'accès des électeurs aux informations relatives aux candidats.

L'administration électorale, menée par la CEC, a entrepris les préparatifs techniques et adopté les décisions dans les délais prévus par la loi. Cependant, seul un nombre négligeable de membres des commissions électorales a été proposé par les candidats d'opposition, et les autorités exécutives locales étaient massivement représentées à la tête de l'administration électorale.

Les listes électorales sont mises à jour par les commissions électorales de bureau de vote à partir des données communiquées par les autorités locales. L'absence de registre électoral centralisé permettant de recouper les données et prévenir les inscriptions multiples, couplée à un système trop permissif d'inscription des électeurs le jour même du scrutin, ont donné lieu à une insuffisance des garanties contre le vote multiple.

«Les lacunes persistantes que nous avons constatées durant l'observation de ces élections montrent bien que des recommandations formulées de longue date n'ont toujours pas été suivies d'effets», a déclaré l'ambassadrice Tana de Zulueta, chef de la mission d'observation à long terme de l'OSCE/BIDDH. «L'élection du nouveau parlement est une excellente occasion d'agir et de mettre en œuvre l'ensemble de ces recommandations, de façon inclusive.»

Sur les 630 candidats désignés, 484 se sont finalement présentés aux élections, dont un nombre important de membres de l'opposition. Malgré cette augmentation globale du nombre de candidats, les dispositions juridiques régissant leur inscription ont permis une mise en œuvre sélective. Quatre-vingt-treize candidats potentiels n'ont pas été enregistrés, en raison principalement d'inexactitudes dans les déclarations de revenu et de patrimoine, d'un nombre insuffisant de signatures de soutien valables ou de la non production des justificatifs requis. Selon les observateurs, cette approche a posé des freins disproportionnés et déraisonnables à la candidature.

Les femmes sont bien représentées au sein de l'administration électorale, mais moins dans la vie politique. Aucune mesure spécifique n'est en place afin d'améliorer la représentation des femmes et ces dernières représentaient 25 pour cent des candidats à ce scrutin.

La CEC a fait preuve d'une attitude accueillante à l'égard des observateurs internationaux. Au terme d'un processus inclusif, plus de 827 observateurs internationaux et 32 105 observateurs citoyens ont été accrédités. Tant les observateurs citoyens qu'internationaux ont bénéficié d'un meilleur accès, mais plusieurs limitations juridiques injustifiées demeurent au même titre qu'une interprétation restrictive des droits des observateurs.